

# CONSEIL D'ÉTAT

## Étude annuelle 2023

**L'usager du premier au *dernier*  
kilomètre de l'action publique :  
un enjeu d'efficacité  
et une exigence démocratique**

L'étude a été approuvée  
par l'assemblée générale  
du Conseil d'État  
le 6 juillet 2023



# Les rapports du Conseil d'État

## Fondateur

René Cassin

## Comité de direction

Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État.

Martine de Boisdeffre, Rémi Bouchez, Christophe Chantepy, Edmond Honorat, Catherine Bergeal, Christophe Devys, Thierry Tuot, présidents de section,

Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général du Conseil d'État,

Fabien Raynaud, président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études.

Directeur de la publication : Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études.

Secrétaire de rédaction : Corinne Mathey, secrétaire de la section du rapport et des études.

## Comité de rédaction

Directeur de la publication : Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études (SRE),

Rédacteurs : Fabien Raynaud, président adjoint et rapporteur général de la SRE, Mélanie Viliers, rapporteure générale adjointe de la SRE,

Secrétaire de rédaction : Corinne Mathey, secrétaire de la SRE.

Cette étude a été délibérée en assemblée générale le 6 juillet 2023.



## Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

### Collection « Les rapports du Conseil d'État » (ancienne collection « Études et documents du Conseil d'État », EDCE)

- Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'«ubérisation» – étude annuelle 2017, n° 68.
- La citoyenneté – Être (un) citoyen aujourd'hui – étude annuelle 2018, n° 69.
- Le sport : quelle politique publique ? – étude annuelle 2019, n° 70.
- Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques – étude annuelle 2020, n° 71.
- Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes – étude annuelle 2021, n° 72.
- Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique – étude annuelle 2022, n° 73.

### Collection « Les études du Conseil d'État »

- Les règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité, 2018.
- La prise en compte du risque dans la décision publique, 2018.
- Révision de la loi bioéthique : quelles options pour demain ?, 2018.
- Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?, 2019.
- 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, 2020.
- Les pouvoirs d'enquête de l'administration, 2021.
- Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence, 2021.
- Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance, 2022.

### Collection « Droits et Débats »

- La régulation économique de la santé, n° 31, 2020.
- Vers un nouveau droit du travail ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 32, 2021.
- Concessions et privatisations : quelle articulation ?, n° 33, 2021.
- Les professions de santé de demain, n° 34, 2021.
- Gouvernance et financement de la protection sociale, n° 35, 2022.
- L'environnement : les citoyens, le droit, les juges, Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 36, 2022.
- Quel financement pour une économie durable ?, n° 37, 2022.
- Le vieillissement, un défi social, n° 38, 2023.

### Collection « Histoire et mémoire »

- Conférences «Vincent Wright» – Volume 3, 2019.
- Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État, 2019.
- Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État ?, 2022.
- Conférences « Vincent Wright » et table ronde « la loi du 24 mai 1872, 150 ans après », 2022.

### Collection « Jurisprudences » (publication numérique)

- Jurisprudence du Conseil d'État 2021.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2022.



## Sommaire

■ LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES ACRONYMES .....	7
■ AVANT-PROPOS .....	9
■ SYNTHÈSE – L'USAGER DU PREMIER AU DERNIER KILOMÈTRE DE L'ACTION PUBLIQUE : UN ENJEU D'EFFICACITÉ ET UNE EXIGENCE DÉMOCRATIQUE ..	13
■ INTRODUCTION .....	29
1. La notion de <i>dernier kilomètre</i> révèle un fossé qui s'est creusé entre l'action publique et les usagers .....	35
1.1. Des usagers qui ont changé dans leurs rapports avec l'administration ces dernières décennies .....	35
1.2. Un appareil administratif qui a connu des transformations profondes souvent au détriment de sa relation avec l'utilisateur .....	55
1.3. Une crise de confiance dans l'action publique.....	161
2. L'urgence de mettre effectivement les usagers au cœur de l'action publique .....	191
2.1. Assurer l'accès par une plus grande proximité .....	192
2.2. Penser le dernier kilomètre dès le premier .....	233
2.3. Faire confiance .....	286
■ CONCLUSION .....	329
■ LISTE DES PROPOSITIONS DE L'ÉTUDE .....	331
■ LISTE DES ENCADRÉS, CARTES, GRAPHIQUES, TABLEAUX ET FIGURES ....	337
■ CYCLE DE CONFÉRENCES DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LE DERNIER KILOMÈTRE DES POLITIQUES PUBLIQUES .....	341
■ ANNEXES .....	353
■ TABLE DES MATIÈRES .....	419



---

## Liste des abréviations et des acronymes

ARS	Agence régionale de santé
CC	Conseil constitutionnel
CCass.	Cour de cassation
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNDP	Commission nationale du débat public
DDHC	Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JRCE	Juge des référés du Conseil d'État
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
Rec.	Recueil <i>Lebon</i>
SPIC	service public industriel et commercial
SRE	Section du rapport et des études
T.	Aux "Tables" du recueil <i>Lebon</i>
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

---

# Avant-propos

de Didier-Roland Tabuteau,  
vice-président du Conseil d'État

L'étude annuelle a été enrichie par de nombreuses auditions et interventions lors des colloques sur le cycle des réseaux sociaux, ainsi que par des contributions de l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales. Que les intéressés en soient vivement remerciés.

L'étude a bénéficié de l'appui du comité d'orientation et du groupe de contact (v. listes des membres en annexe) et a été nourrie par les contributions de la délégation au droit européen de la section du rapport et des études (SRE), d'Henri Plagnol pour les dossiers du participant des conférences du cycle sur *le dernier kilomètre des politiques publiques*, ainsi que d'une analyse juridique du Centre de recherches et de diffusion juridiques (CRDJ) du Conseil d'État à laquelle ont contribué plusieurs auditeurs, notamment Hortense Naudascher et Benjamin Duca-Deneuve.

Enfin, dans le cadre de leur stage à la SRE, Andréa Barnava, Jérémy Beaud, Emma Bernard, Benoît Chambon, François Dernis, Lisa Gilet, Amaury Godet, Justine Goulier, Emma Pawloff et Amaury Prouveze ont contribué aux recherches et analyses documentaires.

*Le progrès peut venir d'une amélioration de la technique ; il peut également naître d'une nouvelle sensibilité, qui renouvelle les règles de l'art. L'impressionnisme fut un de ces progrès, en déportant l'intérêt de l'objet peint – le personnage, le paysage – à la perception de l'artiste et du spectateur. L'étude annuelle du Conseil d'État procède à un pareil renversement de perspective vis-à-vis des politiques publiques, en chaussant les lunettes de l'utilisateur afin de procéder à leur analyse et d'en tirer des recommandations de méthode pour améliorer l'action publique et revenir à ses fondamentaux.*

*Les politiques publiques peuvent se déployer selon des modalités très variables – lois, règlements, circulaires, instructions, budgets, recrutements...–, avoir une portée locale ou nationale. Mais elles ont toujours l'ambition d'être utiles à un public spécifique ou à l'ensemble de la population. Si la politique publique n'atteint pas ses destinataires, si les modes d'action de la puissance publique ne sont pas conçus et déployés en partant des attentes des usagers et de la connaissance des acteurs de terrain, elle ne peut remplir ses objectifs, ni susciter l'indispensable adhésion de chacun à l'action publique.*

*Il s'agit d'un enjeu crucial pour l'efficacité des politiques publiques et plus largement pour notre démocratie. Le Conseil d'État a souhaité consacrer son étude annuelle pour 2023 à cette question de la capacité de l'action publique à atteindre son dernier kilomètre.*

*S'employer à analyser les politiques publiques sous ce prisme conduit d'abord à observer que les usagers estiment que l'action publique s'est dégradée ces dernières décennies. Ce constat vient en réalité tant de l'évolution des attentes des usagers, qu'elles soient ou non clairement exprimées, que des profondes transformations que l'administration a connues et qui l'ont trop souvent éloignée des citoyens. La numérisation de l'action publique illustre le caractère ambivalent de certaines évolutions : amélioration pour une majorité d'usagers en permettant un accès à tout moment à plusieurs services publics, l'essor du numérique a également pu renforcer les phénomènes d'exclusion de publics fragiles ou peu habitués à employer ces outils.*



L'action publique s'insère en outre dans un maquis normatif, plusieurs fois dénoncé par le Conseil d'État, notamment dans son étude annuelle de 2016 sur la Simplification et la qualité du droit. La complexité induite représente une charge pour chacun, qu'il s'agisse d'un formulaire trop complexe, de cas d'ouverture de droit tellement précis qu'ils excluent des demandes légitimes, ou de régimes juridiques si compliqués qu'ils éloignent de la compréhension des règles qui régissent des objets du quotidien. Ainsi de l'exemple de l'Abribus, développé dans l'étude (encadré n° 6) : de la compétence pour décider de son implantation aux règles d'accessibilité, de la signalétique à l'encadrement des publicités sur ce mobilier urbain, cette complexité invisible pour l'utilisateur n'en restreint pas moins la marge d'action de la puissance publique. Celle-ci peut alors être tentée, pour répondre aux attentes des usagers, d'échapper à un système juridique qui devrait normalement être conçu pour appuyer son action.

L'étude souligne que, à bien des égards, les institutions publiques qui ont vocation à apporter aux usagers les services publics qu'ils attendent et auxquels ils sont attachés sont elles-mêmes parfois en crise : crise de moyens, crise de sens, crise de confiance.

Ces constats – lucides – ne doivent toutefois pas conduire à désespérer de l'action publique et du dernier segment qui permet effectivement à l'utilisateur d'y accéder. De nombreuses initiatives de terrain en témoignent : ce sont elles qui font la sève des propositions que formule le Conseil d'État, qui a ainsi veillé, dans la logique de sa démarche, à partir des initiatives « d'en bas » plutôt que d'imposer une vision « d'en haut ». Les expériences positives sont nombreuses, pourvu que l'on veuille bien y porter attention. Ainsi, paradoxalement, la crise sanitaire elle-même a été l'occasion de mesures de simplification parfois imaginées dans le feu de l'urgence, pour lever certains freins qui restreignent d'ordinaire les initiatives de terrain et pour réaligner l'ensemble de la chaîne administrative sur le résultat à atteindre. Elle a pu montrer que, par une mobilisation générale au profit d'objectifs concrets, une véritable amélioration était possible. Des leçons doivent en être tirées à cet égard, afin de pérenniser les simplifications improvisées dans l'urgence. Au-delà de la crise sanitaire, certaines réformes structurelles, parfois menées à bas bruit, ont simplifié la vie des usagers tout en allégeant la charge pesant sur l'administration, à l'instar de deux réformes analysées dans l'étude : la création en 2016 de la protection universelle maladie (PUMA) et la mise en place en 2019 de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu.

De ce diagnostic peuvent alors éclore des propositions, regroupées dans la présente étude autour de la recherche de proximité, du pragmatisme et de la confiance.

Il ne s'agit pas de conseiller l'adoption d'une solution uniforme qui permettrait de franchir le dernier kilomètre. Une telle uniformité irait à l'encontre de la logique même de renversement de perspective et de recentrage sur les besoins des usagers et les connaissances des agents de terrain. Au contraire, les propositions visent à partager les bonnes pratiques dont pourraient s'inspirer les acteurs publics pour que les politiques qu'ils conduisent atteignent avec plus d'efficacité et de bienveillance les personnes auxquelles elles s'adressent, sans préjudice d'évolutions plus globales pour lever les freins structurels analysés.

Chaque proposition de cette étude a été élaborée grâce à l'expertise juridique et administrative de tous ceux qui concourent au fonctionnement de la juridiction administrative, mais également et d'abord, en s'appuyant sur un nombre très important de rencontres avec ceux qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques, comme avec les usagers et leurs représentants.

Ces échanges et entretiens ont permis d'illustrer les propositions en présentant dans l'étude des succès et des échecs concrets des politiques publiques. Ils donnent à voir et à comprendre comment franchir, par une forme de « discours de la méthode » renouvelé, le dernier kilomètre.

À l'instar du geste des pointillistes – ou néo-impressionnistes – vingt-six encarts très concrets permettent par leur juxtaposition avec les propositions, de pleinement saisir ce qui fait une « bonne » politique publique au regard de l'utilisateur. Ainsi ces analyses, ces encarts, ces propositions dessinent, et désignent, un horizon. Puisse cette étude contribuer à s'en approcher en transformant la réalité sur le terrain, et plus globalement à améliorer concrètement le grand tableau de nos politiques publiques.



## Synthèse

### L'utilisateur du premier au *dernier kilomètre* de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique

#### Le dernier kilomètre de l'action publique

L'action publique, qu'elle se déploie sous la forme de services publics ou de politiques publiques, qu'elle émane de l'État lui-même ou des collectivités territoriales ou de tout autre acteur, est toujours mise en œuvre pour atteindre ses destinataires, un public spécifique ou l'ensemble de la population. Mais les pouvoirs publics parviennent-ils à les atteindre ? L'action publique que ces acteurs déploient parvient-elle à franchir son « *dernier kilomètre* » ? C'est la question qu'a cherché à explorer le Conseil d'État à l'occasion de son étude annuelle.

Cette expression du « *dernier kilomètre* » est née dans le domaine de la logistique, pour désigner la capacité d'une organisation à acheminer un produit ou un service jusqu'à un « client final ». Appliquée aux politiques publiques, elle revient à rechercher si l'action publique atteint effectivement le public qu'elle vise et les objectifs qu'elle s'est fixés.

En centrant son étude sur le *dernier kilomètre* de l'action publique, le Conseil d'État a cherché à renverser le regard habituel, qui part des acteurs publics vers les usagers, pour **partir de l'utilisateur**, au sens large du terme, c'est-à-dire celui que l'action publique cherche à atteindre.

L'étude ne s'intéresse pas au contenu de telle ou telle action publique, encore moins à sa pertinence ; seulement à la question de savoir si elle atteint les destinataires qu'elle a elle-même déterminés, si oui, grâce à quoi et si non à cause de quoi.



## Méthodologie de l'étude

Pour répondre à cette ambition, l'étude s'est nourrie notamment d'auditions, de conférences, d'échanges avec des membres du Conseil économique, social et environnemental, de contributions des corps d'inspection mais aussi de rencontres sur le terrain avec usagers et acteurs de l'action publique. En complément, des questionnaires ont été adressés à quatre postes français à l'étranger (Allemagne, Canada, Lettonie et Pays-Bas) ; une analyse exhaustive de la production normative soumise au Conseil d'État durant la crise sanitaire a été effectuée afin d'identifier des pistes de simplification susceptibles d'être pérennisées et un atelier a été organisé au sein de la section du rapport et des études du Conseil d'État afin de tester, de façon très concrète, certains formulaires et procédures (prises de rendez-vous pour refaire ses papiers d'identité). De même, le Conseil d'État s'est efforcé de porter un regard critique sur sa propre action et sur celle de la juridiction administrative en général en tant que service public, en adressant des questionnaires aux magistrats de la juridiction administrative ainsi qu'aux avocats aux Conseils et au Conseil national des Barreaux.

De ces travaux, découle une analyse du sujet en deux temps :

- un premier temps consacré au **constat du décalage** qui s'est formé ces dernières décennies entre les attentes des usagers – qui ont eux-mêmes beaucoup changé – et l'action des personnes publiques – qui, elles aussi, ont connu de profondes transformations – au point de susciter une **crise de confiance dans l'action publique**, laquelle fait heureusement l'objet d'une **prise de conscience** ;
- un deuxième temps consacré aux **propositions que le Conseil d'État formule** pour répondre à ce constat – des propositions qui se veulent à la fois modestes – voulant éviter à tout prix de passer par de nouvelles normes – mais ambitieuses, par la portée qu'elles pourraient avoir sur le fonctionnement de l'action publique.

## Partie 1 – La notion de *dernier kilomètre* révèle un fossé qui s'est creusé entre l'action publique et les usagers

**1- L'étude part du constat que les usagers ont changé dans leurs rapports avec l'administration, en particulier au cours des deux dernières décennies.** Nous sommes passés d'une approche essentiellement uniforme des administrés, regardés comme potentiellement interchangeables, des services publics héritée du XIX<sup>e</sup> siècle, à des bénéficiaires de politiques publiques, dont la diversité et l'hétérogénéité n'ont cessé de croître. Trois facteurs expliquent cette évolution : le développement des « droits-créances » ; l'« archipelisation » de notre société ;

l'évolution des modes de consommation et de communication instillée par le développement du numérique et leur extension, par effet de diffusion, sur les exigences des usagers vis-à-vis des services publics.

**L'administration s'est efforcée dans le même temps de prendre en compte les attentes des usagers.** Depuis le plan « Administration à votre service » en 1982 jusqu'à la publication du code des relations entre le public et l'administration en 2015, en passant par la circulaire *Rocard* en 1989, les lois instituant des droits aux usagers au début des années 2000 et la charte Marianne en 2003, les initiatives ont été multiples.

Les voies et moyens pour **recueillir les attentes des usagers** vis-à-vis des acteurs publics sont diverses : mobilisation de représentants et collectifs d'usagers ; consultations publiques (enquêtes publiques, participation citoyenne, démocratie participative) ; sondages et enquêtes de satisfaction sur les services publics qui font ressortir l'attachement des usagers à l'égard des services publics, mais leur inquiétude vis-à-vis de leur dégradation. L'analyse des contentieux traités par la juridiction administrative constitue aussi un bon indicateur des champs de l'action publique où les usagers rencontrent le plus de difficultés. À l'inverse, certaines attentes des usagers ne sont pas toujours exprimées ; c'est le cas notamment des **phénomènes de non-recours** qui affectent certaines prestations ou services auxquels les usagers ont pourtant droit – un phénomène qui peut atteindre de l'ordre de 20 à 30% de certaines prestations d'après les estimations effectuées par certains chercheurs.

**2- Parallèlement, les conditions de mise en œuvre du dernier kilomètre de l'action publique ont profondément évolué.** Plusieurs facteurs expliquent ce changement : des facteurs exogènes, liés à l'évolution des modes de vie depuis les années 1970-1980 (massification du recours à certains dispositifs publics ; métropolisation et périurbanisation de la population française ; changement du rapport des Français avec le travail), mais aussi des réformes structurelles comme la décentralisation ou l'ouverture des services publics à la concurrence, qui ont contribué à rendre l'organisation administrative plus complexe. Enfin, on a assisté ces dernières années à un émiettement des acteurs chargés de la mise en œuvre du **dernier kilomètre de l'action publique** (multiplication des agences ; recours à des opérateurs privés – exemple des buralistes où l'on peut désormais régler certaines factures, amendes et impôts – et associations). En soi, cet environnement administratif complexe, qui peut parfois dérouter l'utilisateur dans sa compréhension du « qui fait quoi », n'est pas nécessairement négatif : les acteurs du *dernier kilomètre* connaissent souvent très bien le terrain et les attentes du public. Leur multiplicité exige toutefois des efforts de coordination importants.

**En se modernisant, sous l'effet de sa numérisation et d'un mouvement continu de réformes de l'État, l'administration s'est éloignée de certains usagers.**

**La France a pris le tournant de l'administration numérique depuis la fin des années 1990.** Pour la majorité des usagers, ce mouvement était attendu et même jugé nécessaire. La part des Français ayant recours à internet pour effectuer des démarches administratives n'a cessé d'augmenter depuis dix ans (71% des adultes





déclaraient en 2022 avoir accompli une démarche dans l'année écoulée contre 33% en 2011). **La dématérialisation présente des bénéfices indéniables pour beaucoup d'usagers** (disponibilité des services élargie, réduction des délais d'instruction de certains dossiers administratifs,...) et un potentiel de développement pour l'avenir. Toutefois, pour une minorité d'entre-eux, elle soulève des questions, voire de sérieuses difficultés. C'est le cas notamment des personnes en situation d'illectronisme (estimées à 13 millions par la Défenseure des Droits) ou concernées par des difficultés d'accès au numérique (du fait notamment de la couverture encore disparate des territoires). Certaines populations sont également structurellement défavorisées par le développement du numérique.

**La numérisation a pu être perçue également comme un recul dans la relation usagers/administration** : d'abord, le fait qu'elle ne se soit bien souvent pas accompagnée d'un effort simultané de simplification des procédures administratives en vigueur. **Certaines procédures sont ainsi devenues de véritables casse-têtes pour les usagers** (calcul des congés payés des assistantes maternelles, formulaire de demande de subvention au titre du fonds de développement de la vie administrative, etc.). Certains dispositifs produisent l'effet d'une « boîte noire » ou d'une « gare de triage » pour les usagers (Parcoursup). La numérisation des démarches administratives s'accompagne également trop souvent d'un **transfert de tâches de l'administration vers les usagers** (procédures 100% dématérialisées ou sollicitant des informations déjà détenues par ailleurs par l'administration comme les attestations « Pôle emploi » qui conditionnent l'ouverture des droits aux allocations chômage d'un salarié en fin de contrat) ou certaines de ses parties prenantes (production des titres d'identité sécurisés dont l'État s'est déchargé auprès de certaines communes). **La dématérialisation à marche forcée peut être une autre source de désagrément pour les usagers** (exemple du guichet unique des entreprises). Enfin, lorsque les usagers « ne rentrent pas dans les cases » car leur cas est particulier, la difficulté que peuvent avoir les agents publics à « débrayer la machine » pour prendre en compte leur situation constitue un ultime facteur d'éloignement entre l'administration et ses usagers.

**Le choix fait depuis une vingtaine d'années de concentrer l'État, en particulier à l'échelon central, sur une fonction de « stratège », c'est-à-dire sur des tâches de conception et de contrôle – les tâches d'exécution étant transférées à d'autres acteurs (collectivités territoriales, agences, opérateurs) –, a ses limites.** Les exemples de **défaut d'anticipation conduisant à des choix de court terme ou, pire encore, à des erreurs stratégiques**, ne manquent pas (erreurs de programmation en matière de démographie médicale). **La rationalisation des administrations territoriales à partir des années 2010**, qui s'est accompagnée pendant dix ans d'une baisse continue des effectifs – vécue par certains comme un « **plan social de grande ampleur** », en particulier à l'échelon départemental, la suppression à compter de 2014 de l'assistance technique que l'État fournissait aux collectivités et la concentration de l'État sur ses fonctions de contrôle au détriment de ses fonctions de conseil, ont profondément changé le visage de l'État sur le terrain : les préfetures et sous-préfetures ne sont plus le lieu de contact de l'administration

avec les citoyens, la direction générale des finances publiques a profondément restructuré son réseau, les CAF ont réduit leurs lieux d'accueil et généralisé l'accueil sur rendez-vous, etc. Dans ce contexte de recomposition des services locaux, trois réseaux continuent toutefois d'incarner, pour beaucoup d'usagers, les maillons du *dernier kilomètre* de l'action publique sur le territoire : les écoles, les pompiers et la gendarmerie nationale.

**L'action administrative fait trop souvent peser sa complexité sur l'usager.** En dépit d'efforts indéniables pour essayer de maîtriser l'inflation normative, **le volume des normes n'a cessé de croître** (13,2 millions de mots contenus au Journal officiel en 2021 contre 5,8 en 2002) sur les deux dernières décennies. Plusieurs causes peuvent expliquer cet emballement normatif : le souci constant des administrations d'adapter les politiques publiques à la diversité des publics et des situations (au risque de tomber dans la « critérite aiguë ») ; l'Europe à laquelle il est souvent reproché d'ajouter une « surcouche » à la production normative interne ; surtout la forte demande de sécurité juridique des acteurs de terrain qui veulent être protégés par une norme claire permettant une application mécanique. La jurisprudence joue parfois un rôle aussi dans le sentiment d'une complexification de la norme, le juge faisant face à une tension entre le souci de trancher le cas particulier qui lui est soumis et celui de « faire jurisprudence ».

**Cette inflation normative tend à rendre le cadre juridique excessivement complexe au point de nuire à l'effectivité du dernier kilomètre, tant pour les agents publics que pour les usagers.** Certaines normes se contredisent et donnent l'impression d'une « administration Shaddock » (positions contradictoires prises par les services d'instruction et par l'autorité environnementale sur certains projets d'aménagement), d'autres donnent l'effet d'être des « usines à gaz », c'est-à-dire d'être impraticables ou incompréhensibles pour leurs destinataires (exemple des aides mises en place en janvier 2023 pour aider les petites entreprises face à la hausse du coût de l'énergie). D'autres ralentissent les projets, voire empêchent d'atteindre le *dernier kilomètre*. Pour beaucoup d'élus locaux, « *la France des procédures tue la France des projets* », même s'il paraît essentiel de donner voix au chapitre aux citoyens et représentants de la société civile. Certaines normes encore ont des effets de bord très puissants, c'est-à-dire des conséquences dommageables pour les destinataires qu'elles visent pourtant à aider (exemple du RSA dont les modalités de gestion ont tendance à rendre ses bénéficiaires captifs du dispositif par peur de se retrouver sans ressources). D'autres sont, en dépit de leurs apparences, de « faux remèdes ». C'est enfin **sans compter les normes qui irriguent le quotidien des usagers, sans même qu'ils en perçoivent la complexité, ni même l'importance** (exemple de l'Abribus – v. encadré n° 6).

Au-delà des normes et en voulant souvent bien faire, notamment dans un souci de ne toucher que les personnes visées par l'action publique en cause, l'administration a eu tendance à complexifier le dispositif et à faire reposer la complexité sur les usagers. Il arrive ainsi que, ne comprenant plus toujours « qui fait quoi » ou de peur de se tromper, certains usagers recourent parfois à des intermédiaires privés pour effectuer leurs démarches administratives (avec des



risques de dérives à prendre en considération). **Les usagers pâtissent également de l'« organisation en silo » des administrations** faute pour ces dernières de se passer le relais sur certaines situations. C'est le cas du sujet très sensible de la protection de l'enfance où les limites du repérage des situations à risques peuvent avoir des conséquences dramatiques. De même, les usagers sont parfois exposés à des **frontières administratives** auxquelles ils doivent s'adapter. Certains zonages administratifs peuvent avoir des conséquences plus préoccupantes encore (cf. l'étude récente sur la santé en milieu rural qui fait ressortir des effets de bordure et de surmortalité aux frontières des zonages des agences régionales de santé). Certains **dispositifs sont même si complexes qu'ils dissuadent les usagers de recourir à un droit** (exemple du chèque énergie qui n'est pas utilisé dans un cas sur cinq faute d'être compris des usagers), en particulier lorsque les obstacles s'accumulent ou lorsqu'ils interviennent à certains moments de la vie des usagers (exemple des pensions de réversion qui ne seraient pas sollicitées dans un cas sur dix). **La complexité se mesure souvent en temps perdu pour l'utilisateur** (dans le traitement de ses demandes qu'il soit particulier ou entreprise, les temps d'attente en gare...). La **multiplication des appels à projets, qui présentent de nombreux effets pervers**, constitue une ultime illustration de la complexité administrative pesant, cette fois, non pas sur les usagers, mais sur les acteurs du *dernier kilomètre*, et notamment les derniers maillons de la chaîne que sont les associations.

Enfin, le développement des logiques de performance dans notre pays, notamment à l'occasion de la loi organique sur les finances publiques (LOLF), que justifie le souci d'une plus grande efficacité de l'action publique, s'est accompagné de certains effets pervers (concentration des efforts sur ce qui est mesuré – « effet réverbère » ; tri des bénéficiaires, accumulation d'indicateurs sans portée, etc.). Même si elle a permis d'améliorer la lisibilité du budget de l'État et de diffuser dans les administrations une attention aux résultats bienvenue, la LOLF n'a pas rempli toutes ses promesses : l'annualité budgétaire reste la règle au détriment des approches pluriannuelles ; la promesse d'autonomie et de souplesse faite aux gestionnaires n'a pas été au rendez-vous ; l'encadrement des dépenses de personnel de l'État a eu des effets pervers (externalisation de certaines fonctions vers le secteur privé privant l'administration de compétences utiles) ; le poids des remontées d'informations (« reporting ») pèse parfois trop lourdement sur les acteurs de terrain. Le **dernier kilomètre** de l'action publique a pâti de certaines de ces difficultés comme le secteur de la santé en donne une illustration éclairante.

**3- Face à ces changements importants dans l'organisation et le mode de fonctionnement des administrations, une distance, voire un fossé s'est creusé progressivement avec les usagers.** Cette difficulté à atteindre le *dernier kilomètre* de l'action publique a nourri une **crise de confiance préoccupante**, qui se manifeste tant du côté des agents et acteurs publics que du côté des usagers, dans la perception qu'ils ont de l'action publique. **Trois institutions auxquelles les Français sont très attachés connaissent notamment une crise profonde : l'hôpital public, l'école et la justice.** En dépit de leur engagement et de leur souci de bien faire, dans ces secteurs comme dans d'autres, **les acteurs publics s'essouffent.**

Sur le terrain, les métiers en contact avec le public ne font plus recette : pourtant essentiels à la mise en œuvre du *dernier kilomètre*, ils connaissent une perte de sens et d'attractivité, qui touche aussi les métiers de l'accompagnement social. L'irritation, voire l'agressivité ou même la violence auxquelles sont parfois exposés les agents d'accueil des mairies, des centres communaux d'action sociale, des CAF, des guichets de préfecture ou des centres d'appels téléphoniques en constituent des facteurs aggravants. À l'autre extrémité de la chaîne du *dernier kilomètre*, les administrations centrales sont également sous tension, sous l'effet notamment d'une contraction du temps disponible pour écouter les acteurs de terrain, simuler les effets d'une réforme, mener les concertations nécessaires et conduire les projets. Les limites du travail interministériel et le recours aux cabinets de conseil ont pu aussi nourrir une forme d'épuisement de leur part.

Vues des usagers, les transformations à l'œuvre dans le secteur public depuis une vingtaine d'années (perception d'un recul, voire d'une disparition de certains services publics ; impuissance de l'action publique qui ne produit pas les effets escomptés ; sentiment de ne pas être considérés par les pouvoirs publics) ont profondément **altéré la confiance** qu'ils pouvaient avoir dans l'action publique (d'après une enquête de l'OCDE, 28% des Français ont confiance dans leur Gouvernement contre 41% en moyenne dans tous les pays de l'organisation et 60% en Finlande et en Norvège en particulier). Cette crise de confiance n'est pas sans lien avec le **recul de la participation aux élections sur les dernières décennies.** Face à ce constat préoccupant pour la démocratie et la cohésion de notre pays, **il y a donc urgence à retrouver le chemin de la confiance dans l'action publique et à faire du « dernier kilomètre » une priorité pour tous les acteurs publics.**

**Cette prise de conscience a heureusement déjà commencé.** Le souci des administrations de simplifier la vie des gens s'est amplifié depuis les années 2010 (introduction du « droit à l'erreur », du « dites-le nous une fois » ; lancement d'un chantier de simplification des démarches et formulaires en 2019,...) et porte peu à peu ses fruits : moins d'un Français sur quatre considère actuellement complexes les démarches administratives, mais il reste des marges d'amélioration significatives s'agissant des démarches perçues comme les plus complexes (pour les ressortissants français à l'étranger, démarches liées au handicap et à la perte d'autonomie). Des initiatives ont été prises également pour lutter contre le sentiment de relégation de certains territoires (villes moyennes, montagne, outre-mer). La notion même de *dernier kilomètre* est devenue ces dernières années un enjeu propre de transformation de l'action publique, notamment depuis la crise des « gilets jaunes » en 2018 et le grand débat national qui a suivi début 2019 (création de postes au niveau des administrations territoriales de l'État, approfondissement de certaines démarches autour des « dix moments de la vie »). Malgré cela, alors que près des trois-quarts des Français continuent de faire globalement confiance aux services publics, leur image tend à s'éroder. Dans ce contexte et face à l'enjeu démocratique posé par cette question de confiance, il y a urgence à agir rapidement pour mettre effectivement les usagers au cœur de l'action publique.



## Partie 2 – L’urgence de mettre effectivement les usagers au cœur de l’action publique

Pour combler le fossé entre les usagers et l’action publique, le Conseil d’État formule douze propositions. Ces douze propositions sont toutes **tirées de bonnes pratiques recueillies lors des auditions ou observées sur le terrain : l’enjeu consiste à changer de braquet**. Ces propositions s’articulent autour de **trois axes** essentiels pour assurer la mise en œuvre du *dernier kilomètre* de l’action publique : **un impératif de proximité, un besoin de pragmatisme, et un maître mot : la confiance**.

### 1- Proximité – Les quatre premières propositions visent à rapprocher des usagers l’action publique en général et les services publics en particulier.

En réponse à l’éloignement et à la difficulté à laquelle sont parfois confrontés les usagers pour accéder à certains dispositifs ou services publics, **il convient tout d’abord d’assurer l’accès de tous aux politiques et services publics (proposition n° 1)**. Pour y parvenir, il importe de **sortir du tout numérique et de conserver d’autres voies d’accès possibles aux services publics**. Pour le dire simplement : **« il faut des personnes pour parler aux personnes »**. Très concrètement, cela suppose de compléter la voie numérique non seulement par un accès physique (mesurable en temps de trajet en voiture ou en transports en commun) mais aussi, et surtout, **par téléphone** (un canal qui connaît un regain très net depuis le Covid-19 mais doit être largement amélioré). Les délais d’attente doivent être raisonnables et affichés de façon transparente comme le font certaines CAF par exemple. La qualité de l’accueil et du service rendu à l’usager doit être recherchée, notamment pour essayer de débloquer les situations « qui ne rentrent pas dans les cases ». Beaucoup d’administrations ont développé à cette fin la pratique bienvenue des rendez-vous, ce qui permet de donner de la visibilité et de préparer utilement les échanges, mais il importe de ménager des possibilités de créneaux de contact sans rendez-vous pour gérer les urgences.

Partant du constat que 80% des gens n’ont aucune difficulté d’accès à l’administration mais que 20% n’ont ni les codes ni la capacité pour y arriver, il y a donc lieu de **les accompagner le plus tôt possible (proposition n° 2)**. Trois types de publics sont concernés : les personnes les plus vulnérables et éloignées du numérique, les petites entreprises et les territoires les plus fragiles. La première étape du processus est de pouvoir **repérer le plus tôt possible les personnes à accompagner**. L’enjeu du repérage est essentiel par exemple pour les femmes victimes de violence qui n’ont pas toujours connaissance des dispositifs d’accompagnement. **Une fois repérées, l’accompagnement doit être autant que possible précoce et sur mesure**. C’est ce que fait par exemple la CAF de l’Hérault depuis 2020 à travers ses « entretiens giratoires », qui consistent à proposer un rendez-vous à un bénéficiaire du RSA dans les jours qui suivent l’ouverture de ses droits afin d’identifier très vite le type de parcours dont il a besoin et de le mettre en contact avec un référent de parcours. Cet accompagnement doit **contribuer également à rendre les usagers autonomes** dans toute la mesure du possible, en

leur proposant un accompagnement numérique *via* les quelques 4 000 conseillers numériques mis en place durant le plan de relance par exemple.

Le même type d’approche s’applique **aux petites entreprises**, en permettant de détecter rapidement **les signes de défaillances** de certaines entreprises par le croisement de données émanant de plusieurs administrations, de les accompagner le plus tôt possible (ce que permet de faire le dispositif « Signaux faibles » par exemple) et de guider les chefs d’entreprise dans le dédale des dispositifs d’accompagnement existants (c’est ce que fait par exemple le dispositif de la « Place des entreprises » déployé en 2022).

De la même façon, **les territoires les plus fragiles** devraient être mieux accompagnés, notamment en les orientant vers une offre d’ingénierie adaptée et en mettant fin au caractère systématique des appels à projets nationaux.

Troisième piste pour répondre à l’impératif de proximité : délivrer **des messages compréhensibles par tous (proposition n° 3), ce qui passe par la poursuite de l’effort de simplification du langage administratif**, notamment en s’appuyant plus systématiquement sur l’Agence nationale de lutte contre l’illettrisme. Le champ fiscal offre en la matière un terrain d’améliorations possibles. La refonte des formulaires doit être poursuivie.

Parallèlement, il importe de **communiquer de manière concrète, au plus près des usagers, à bon escient et au bon moment**. Il paraît préférable à ce titre de communiquer au moment où les dispositifs sont prêts plutôt que d’annoncer des projets qui mettront du temps à se mettre en œuvre et pourront décevoir faute de se concrétiser rapidement.

Enfin, **quatrième et dernière proposition pour renforcer la proximité : développer le « aller vers » (proposition n° 4)**. S’inspirant des pratiques à l’œuvre dans la chaîne logistique où l’un des enjeux est de réduire le coût du *dernier kilomètre* en mutualisant les flux vers un même pôle logistique, il y a matière à **développer des points relais performants**. C’est l’idée des maisons Frances services, dont l’objectif est d’offrir, à moins de 30 minutes du domicile de chaque usager dans le monde rural et les quartiers politiques de la ville, un accompagnement de premier niveau à une série de démarches. Deux conditions doivent être réunies pour donner pleinement satisfaction aux usagers : veiller à la qualité des réponses apportées, en formant les agents et en s’assurant d’un relais efficace des administrations concernées partenaires du dispositif ; veiller à l’accessibilité, compte-tenu des freins à la mobilité existant dans certains quartiers et territoires ruraux, ce qui tend à développer des modes de fonctionnement hybrides (exemple des bus dans le champ sanitaire et social et même des pirogues qui circulent sur le Maroni en Guyane pour aller au contact des usagers).

Au-delà des points relais, la démarche de « aller vers » tend à **se rapprocher des usagers là où ils vivent**. Pour reprendre l’analogie de la logistique du *dernier kilomètre*, cela revient à procéder à la « livraison de l’action publique à domicile ». Le service public a longtemps construit sa légitimité sur l’acheminement des réseaux au domicile des Français ; c’est le *dernier kilomètre* au sens matériel du terme. Il importe à ce titre d’**achever la couverture numérique du pays**. Il importe également



d'encourager les démarches consistant à aller vers les personnes isolées ou démunies qui ne poussent pas ou plus la porte des services publics. C'est ce que fait par exemple la caisse d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT) de Lyon qui appelle le conjoint d'une personne décédée pour l'accompagner dans sa demande de pension de réversion. Enfin, il convient de valoriser des démarches consistant à réinvestir l'espace public, c'est-à-dire l'espace commun des habitants de la cité (exemple de la création des brigades de gendarmerie mobiles).

**2- Pragmatisme – Les quatre propositions suivantes ont trait à la méthode à suivre pour se donner toutes les chances d'atteindre le dernier kilomètre. Il ne suffit pas de décider d'une politique publique pour qu'elle atteigne sa cible. Il s'agit de penser le dernier kilomètre dès le premier.** L'exercice est en pratique plus difficile à mettre en œuvre que son énoncé le laisse entendre. Il nécessite de chauffer les lunettes de l'utilisateur.

**Il importe de concevoir les politiques publiques avec les usagers et les acteurs publics.** Pour réussir le *dernier kilomètre*, il faut d'abord s'assurer que l'on répond aux « bons problèmes », c'est-à-dire aux problèmes qui se posent effectivement aux usagers. **Pour s'en assurer, il faut donc commencer par écouter usagers et agents de terrain**, ce qui n'est en réalité pas si simple (*proposition n° 5*). Se mettre à l'écoute des besoins des usagers, c'est admettre par exemple la possibilité de développer les arrêts à la demande sur les lignes ferroviaires, une pratique fréquente dans les vallées alpines suisses ou autrichiennes mais qui se développe timidement en France ou encore de donner plus de pouvoir aux usagers (comme le fait le pass culture auprès des jeunes). Ecouter, c'est aussi réfléchir à la façon de recueillir des questions communes pour dépasser les postures individualistes en suscitant des occasions de délibérer en commun. Un bon moyen d'écouter est de prendre le pouls des usagers et des agents de terrain ou de leurs représentants syndicaux en allant plus fréquemment à leur contact. Enfin, partir des besoins des usagers, c'est aussi prendre le temps de l'analyse en s'appuyant notamment sur des travaux de la recherche. C'est tout l'intérêt par exemple des outils qui s'attachent à appréhender l'effet de la qualité des soins sur l'état de santé des patients. Les contre-exemples de la démographie médicale ou du nucléaire devraient nous conduire à l'inverse à mobiliser davantage les travaux de recherche et de prospective au service d'un effort d'anticipation et de planification, à commencer par la prise en charge à horizon 10-15 ans des enjeux de vieillissement de la population.

**Une fois les difficultés et les besoins identifiés, le dernier kilomètre est d'autant mieux franchi qu'il associe les usagers et leurs représentants à la construction de l'action publique (proposition n° 6).** Cela passe soit par l'utilisation des instances de dialogue existantes, soit par la création de comités d'usagers (comme l'a fait récemment le tribunal judiciaire de Lyon). Une attention toute particulière pourra être portée également aux « invisibles », c'est-à-dire aux personnes les plus éloignées des dispositifs publics (au niveau national en sollicitant par exemple plus fréquemment le cinquième collège du conseil national contre l'exclusion au-delà du seul champ de l'action sociale). Les voies et moyens pour faire participer les usagers à l'élaboration des politiques publiques sont multiples : elles vont des politiques publiques qui rendent les usagers acteurs, comme en matière de sécurité

les opérations tranquillité vacances, aux approches de « démocratie implicite », consistant à sortir des salles de réunions publiques pour aller avec les usagers sur le terrain pour faire le diagnostic sur un projet d'aménagement par exemple.

L'un des gages de réussite en la matière est d'associer les acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques publiques à leur élaboration pour sortir de la dichotomie initiée par l'« État stratège » consistant à avoir d'un côté des administrations qui conçoivent les politiques publiques, de l'autre des acteurs qui les exécutent. **Associer les exécutants à l'élaboration, c'est se donner les meilleures chances d'atteindre son but. Cela paraît indispensable notamment dans le cadre des politiques décentralisées**, ce qui est encore trop rarement le cas, l'association des collectivités intervenant bien souvent au stade de la concertation sur des projets déjà arbitrés par l'État.

**L'administration doit s'efforcer de simplifier la vie des usagers, en se mettant à leur place et en facilitant leur parcours (proposition n° 7)** et cela de différentes manières. D'abord, en pensant les politiques par le prisme des plus fragiles. Ensuite, en généralisant le « dites-le nous une fois » pour éviter le non-recours par le développement autant que faire se peut d'attestations et formulaires simplifiés (exemple du formulaire du RSA, dans lequel il fallait auparavant cocher la case « complémentaire santé solidaire » pour en bénéficier, ce que peu d'usagers faisaient : cette case est désormais cochée par défaut, ce qui a permis de réduire significativement le non-recours. Une autre manière de simplifier la vie des usagers est de mettre en place des dispositifs consistant à organiser l'action publique en fonction des moments et des lieux de vie. Il s'agit de faciliter les logiques de parcours en désignant chaque fois que c'est possible un interlocuteur unique chargé de coordonner l'action des services concernés. Il importe aussi de rapprocher les services des lieux de vie ou de passage des usagers (exemple des gares fréquentées chaque jour par 10 millions de voyageurs et où se développent des centres de consultation et d'analyses biologiques, voire des maisons France Services).

Toujours dans cette logique consistant à simplifier la vie des usagers, il y a matière à capitaliser sur les simplifications mises en place durant la crise sanitaire, afin d'envisager leur pérennisation. L'étude rend compte à ce titre d'un exercice de recensement et d'analyse de l'ensemble des textes examinés par le Conseil d'État durant la crise sanitaire : une distinction a été faite entre les mesures de simplification entièrement conjoncturelles et celles qui pourraient être pérennisées, exercice qui doit désormais se poursuivre au niveau interministériel.

Il a ensuite semblé important au Conseil d'État de « balayer devant sa porte ». Aussi, la juridiction administrative devra-t-elle poursuivre un travail de simplification et d'accessibilité par la mise en place d'une plateforme, complétant les boîtes à idées présentes dans les juridictions, en s'inspirant des questionnaires de satisfaction élaborés par le Conseil de l'Europe. Plus généralement, et s'agissant en particulier du Conseil d'État, les difficultés auxquelles sont confrontés les usagers repérés à l'occasion de ses activités contentieuses, consultatives ou d'étude devront être plus systématiquement relayées auprès des administrations concernées.



Enfin, dernière proposition pour penser le *dernier kilomètre*, le fait **de doter les politiques publiques des moyens adaptés et de prendre en compte d'emblée les questions d'intendance (proposition n° 8)**. Trois facteurs-clés sont en cause : l'allocation de moyens proportionnés et la prise en compte de la chaîne logistique, la gestion du temps, et l'importance des enjeux de maintenance.

Prendre en compte les questions de mise en œuvre opérationnelle dès la conception des dispositifs, c'est **s'assurer tout d'abord que les moyens consacrés seront d'emblée proportionnés aux objectifs poursuivis**, quitte, lorsque les moyens sont limités – surtout dans un contexte de maîtrise des finances publiques – à ajuster les objectifs à la réalité des moyens disponibles. **Il n'y a en effet rien de pire que d'afficher des objectifs sans les moyens adéquats pour les atteindre et de décevoir les usagers**. C'est tirer ensuite les enseignements d'échecs ou de succès passés. Prendre en compte les questions d'intendance, c'est aussi **veiller à ce que les arbitrages tiennent compte dès le début des questions de faisabilité**, c'est-à-dire les enjeux relatifs aux systèmes d'information (interopérabilité, développements, prises en compte du RGPD dans les partages de données), aux questions de ressources humaines (plan de recrutement, formation, mobilité) et aux modalités d'évaluation attendues des réformes. C'est **soumettre également, dans toute la mesure du possible, les dispositifs à des cas pratiques**, comme cela a été fait avec succès pour le prélèvement à la source. À cette fin, il est proposé de **renforcer significativement le volet faisabilité des études d'impact associées aux projets de loi**, mais également un **bilan des retours de terrain et l'analyse des différentes options possibles** (et notamment de l'« option zéro »). **Ces études d'impact gagneraient à être étendues à d'autres types de normes**, notamment aux propositions de loi, ainsi que l'a suggéré la présidente de l'Assemblée nationale lors de la conférence de clôture du cycle sur le *dernier kilomètre*.

Naturellement, tout ceci nécessite du temps. **Le temps est crucial dans la réussite du dernier kilomètre**. Il importe de se donner le temps de l'action publique, notamment en desserrant le calendrier de la production normative, en fixant des étapes et des jalons réalistes pour mettre en œuvre les réformes et en prévoyant des mesures transitoires.

Enfin, il convient de **porter toute l'attention nécessaire aux enjeux de maintenance**, notamment en ce qui concerne l'entretien des réseaux. Les administrations consacrent bien souvent davantage d'énergie à mettre en œuvre de nouvelles politiques publiques plutôt qu'à faire fonctionner l'existant. Il paraît indispensable de renverser cette logique.

**3- Confiance – La dernière série de propositions tend à faire de la confiance le fil directeur de l'action publique.**

**La première d'entre elles, qui est centrale dans l'étude, consiste à s'appuyer pleinement sur les agents publics et les acteurs de terrain pour atteindre le dernier kilomètre (proposition n° 9).**

Plusieurs mesures peuvent répondre à cet objectif. Il y a d'abord un **enjeu de formation** (initiale et continue) des agents publics, quel que soit leur champ d'intervention ou leurs responsabilités aux enjeux du *dernier kilomètre*. De même,

il importe de **valoriser les expériences de terrain, les passerelles et les logiques de parcours alternés dans la gestion des ressources humaines**. Une **attention particulière devrait être portée aux métiers de l'accueil et du contact** dont on a vu qu'ils faisaient face à une crise de confiance et de vocation, ce qui passe non seulement par des **marques de reconnaissance matérielle**, mais aussi par une **capacité à agir renforcée** en développant la complémentarité entre services d'accueil et de soutien, en donnant aux agents de guichet plus d'outils pour répondre aux usagers – ceux qui se déplacent ayant souvent des attentes plus complexes que ceux qui ont trouvé leurs réponses sur internet – et **en protégeant ces agents des comportements déplacés de certains usagers**. Enfin, il y a urgence, à **conforter les fonctions d'expertise au sein des administrations** afin d'affronter les défis auxquels va être exposé notre pays dans les prochaines années (transition écologique, enjeux technologiques, démographiques).

Compte-tenu de la prolifération des acteurs et des effets de silos qu'elle implique trop souvent, la mise en œuvre du *dernier kilomètre* nécessite aussi de **pouvoir s'appuyer sur un réseau d'acteurs capables d'avoir un effet d'entraînement sur l'ensemble de la chaîne de production administrative et d'établir un lien solide avec les usagers**. C'est ceux que l'on désigne comme les relais légitimes, les élus locaux, à commencer par les **maires, les acteurs associatifs** (qui doivent être confortés en régulant drastiquement le recours aux appels à projets pour leur préférer des appels à manifestation d'intérêt et des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens), les **préfets et sous-préfets** (notamment sous-préfets d'arrondissement, qui ont été beaucoup négligés alors même qu'ils sont le dernier ou plutôt le premier maillon du *dernier kilomètre* de l'action de l'État sur le terrain). À ces acteurs généralement bien identifiés s'ajoutent les **acteurs de la médiation et des usagers pairs**, c'est-à-dire des usagers qui interviennent auprès de leurs pairs (avec une légitimité et une force d'entraînement naturellement assez forte). Enfin, **les corps intermédiaires et les acteurs de la société civile ont naturellement un rôle à jouer dans la mise en œuvre du dernier kilomètre**.

**Faire confiance, c'est ensuite rendre chacun acteur de changement**. Cela implique d'abord de **sortir d'une culture de la verticalité pour laisser place à une réelle subsidiarité (proposition n° 10)**. Pratiquer la subsidiarité, c'est d'abord **faire des choix clairs, en hiérarchisant les objectifs** pour réduire, voire éviter, les injonctions contradictoires. C'est ne pas hésiter, à ce titre, à concentrer les efforts là où cela est nécessaire (exemple de la concentration des moyens de l'État sur des territoires particulièrement fragiles dans les Hauts-de-France ou en Seine-Saint-Denis). C'est ensuite **modifier notre façon d'élaborer les normes, en se concentrant sur les principes et effets à obtenir et en laissant des marges d'adaptation aux acteurs locaux**. C'est la logique de la « norme négociée » pratiquée dans le champ du code du travail ou celle de la « compliance » très développée en droit de l'Union (comme l'a montré le règlement sur les services numériques de l'été 2022). Ecrire différemment la norme, c'est ne pas hésiter non plus à recourir à des visuels dans les textes normatifs pour en faciliter la compréhension (voir quelques exemples en annexe 7). Renforcer la subsidiarité, c'est aussi **conforter la capacité des préfets à jouer leur rôle d'ensemblier de l'action publique**, en valorisant la prise de risque et en les encourageant à utiliser le pouvoir de dérogation qui leur a été reconnu



récemment, mais surtout en poursuivant le mouvement de déconcentration des décisions individuelles relevant encore des administrations centrales. Développer la subsidiarité, c'est aussi **favoriser le recours aux expérimentations** et aux expériences concrètes menées sur le terrain, **en s'attachant à les évaluer et à partager les bonnes pratiques, sans chercher systématiquement à vouloir les généraliser**. Enfin, on pourra nourrir la confiance en la bâtissant sur des **contrôles a posteriori** (et non a priori), en mobilisant, là encore, dans toute la mesure du possible, le travail de la recherche et **en mettant en pratique la logique du « droit à l'erreur »**.

Rendre chacun acteur de ce changement, c'est abandonner ensuite la tendance trop fréquente à se "débarrasser" des problèmes sur le service voisin, pour développer des logiques de traits d'union, de coopération et de travail en équipe. **Passer d'une « logique du mistigri » à une logique de coopération (proposition n° 11)**, c'est **encourager les acteurs de terrain à établir ensemble des constats partagés et à imaginer en équipe des réponses adéquates**. C'est tout le pari des cités éducatives par exemple, déployées depuis 2018 dans un certain nombre de quartiers et qui associent l'ensemble des acteurs d'un quartier (enseignants, parents, associations, collectivités, opérateurs sociaux...). **En construisant un diagnostic partagé et des solutions communes, les acteurs se fédèrent et sont responsabilisés**.

Sortir de cette « logique du mistigri », c'est **préférer par exemple les logiques de guichets uniques ou intégrés aux débats sur la gouvernance**. C'est le pari de France Travail dont l'objectif est de s'appuyer, dans un cadre clarifié de responsabilités des acteurs, sur des outils de travail partagés (espaces d'accueil communs, systèmes d'information accessibles à tous et interopérables, indicateurs communs, comités de pilotage réguliers,...).

Dans la même idée, et sans attendre une éventuelle clarification des compétences, il importe d'**assumer une approche partenariale de la décentralisation**, en favorisant, là encore, l'action en équipe, en donnant aux préfets des marges de manœuvre suffisantes pour négocier le contenu des contrats et en leur permettant de tenir les engagements pris.

**Enfin, ultime proposition de l'étude, et non des moindres, il importe d'instiller la confiance dans des méthodes de management renouvelées au service des usagers (proposition n° 12)**. L'enjeu de ce type d'approche, consistant à **rechercher une amélioration continue du service à l'utilisateur**, est notamment d'encourager les responsables à aller au contact du terrain, des agents eux-mêmes pour mieux appréhender les problèmes qui se posent effectivement et discuter avec eux des solutions concrètes. Cela implique **une appropriation du sujet par les cadres de la fonction publique**. Cela implique même dans certaines circonstances de laisser les usagers eux-mêmes imaginer les solutions, prendre des initiatives, avec l'appui de la puissance publique (exemple du « collectif des médecins solidaires » dans la Creuse où se relaient toutes les semaines des médecins volontaires venant du reste du territoire).

Modifier nos pratiques, c'est **valoriser aussi la créativité de la sphère publique** (par le recours au design, aux laboratoires d'innovation, aux start-up d'État qui

consistent à confier à des agents publics volontaires le soin de résoudre une difficulté, avec l'appui d'un coach et de développeurs). C'est ainsi qu'ont été développés par exemple la plateforme « 1 jeune 1 solution » ou le dispositif de montée en compétences numériques Pix. Il importe de capitaliser sur ces expériences. Enfin, **le développement de lieux hybrides, notamment les tiers lieux**, au service des usagers, répondant à une multitude d'usages sera également de nature à répondre au *dernier kilomètre*.

Il s'agit encore d'**assumer une culture du résultat tournée vers l'utilisateur**. Pour éviter le poids des remontées d'informations, il importe d'élaborer, en lien avec les agents ou opérateurs concernés, un nombre limité d'indicateurs, concentrés sur la mesure de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique. Les multiples instruments de performance existants, au niveau national comme au niveau local, gagneraient à être alignés dans un souci de dosage de l'effort de « reporting », comme l'a suggéré la mission d'information sur la LOLF de l'Assemblée nationale en 2019.

*Le dernier kilomètre* sera d'autant mieux atteint que les **choix budgétaires auront été éclairés, au moment des arbitrages, en prenant en compte les effets induits escomptés sur les usagers**.

De même, il paraît essentiel d'évaluer et d'ajuster les politiques publiques au fil de l'eau, en y associant les usagers.

Enfin, il y a lieu de **rendre compte aux citoyens**, et notamment de veiller à l'exécution des lois et des décisions de justice. À cet égard, la juridiction administrative s'efforcera en particulier de clarifier l'exécution de ses décisions (par exemple celle condamnant une personne publique au versement d'une somme d'argent) et est prête à rendre compte régulièrement au Parlement de l'exécution de ses décisions. De manière générale, il importe de **prévoir un « devoir de suite »** lorsque les usagers adressent des réclamations aux administrations ou lorsque l'on consulte les citoyens.

\*

Ces douze propositions assurent d'une "**ambition modeste**". Modeste, car aucune n'est complètement originale, mais ambition car leur mise en oeuvre supposerait en effet un effort de tous les acteurs et des usagers eux-mêmes.

Ces douze propositions visent à **renouer avec une culture du service, en rendant les acteurs et les usagers acteurs de ce changement**.

Toutes partagent un point commun : leur réalisation exige du temps, ainsi que le relève la célèbre formule que Suétone prête à Auguste : « *On fait toujours assez vite ce que l'on fait bien.* »



---

# Introduction

## Le dernier kilomètre de l'action publique

Les acteurs publics, c'est-à-dire l'État bien sûr mais aussi les collectivités territoriales, les établissements publics, les opérateurs publics voire privés, les associations, font fonctionner des services publics, mettent en œuvre des politiques publiques, qui se déploient dans de nombreux domaines : l'éducation, la justice, la sécurité mais aussi la santé, l'aide sociale, l'environnement ou encore la fiscalité, l'action économique, les transports, etc. Notre pays sans doute plus qu'aucun autre s'est construit autour d'une action publique forte et notamment de services publics puissants et fonctionnant bien. Mais, aujourd'hui, en dépit de l'engagement incontestable des agents et des acteurs publics, beaucoup de nos concitoyens ont l'impression que cette action publique est moins efficace, que la « machine publique » tourne en partie à vide, que l'action publique ne parvient plus jusqu'à eux, que les acteurs publics se soucient davantage de leur propre organisation que du service qu'ils rendent concrètement. Une question se pose, de plus en plus relayée par les médias jusque dans le débat public : les politiques publiques, les services publics, l'action publique en général parvient-elle encore à atteindre les usagers de manière concrète et effective, parvient-elle à franchir son *dernier kilomètre* ?

Cette expression du *dernier kilomètre* est née dans le domaine de la logistique. Elle exprime une réalité très concrète, presque triviale : en matière de logistique, le *dernier kilomètre* c'est la capacité d'une organisation, d'une chaîne de distribution, d'un ensemble d'opérateurs, à acheminer un produit ou un service jusqu'au « client final ». C'est un élément crucial car le *dernier kilomètre* est à la fois déterminant (s'il n'est pas franchi, tous les efforts réalisés en amont auront été vains) et difficile à réussir, surtout à un moindre coût.

L'expression s'est enrichie d'un sens plus métaphorique en s'appliquant à d'autres domaines (aménagement des villes pour s'adapter aux enjeux de logistique urbaine<sup>1</sup>, aide au développement dans le cadre des travaux par la Banque mondiale<sup>2</sup>), et notamment à l'action publique dans les années récentes. Dans ce dernier cas, elle prend un sens nouveau : il s'agit de savoir si l'action publique atteint effectivement les publics qu'elle vise et les objectifs qu'elle s'est fixés.

---

1 CEREMA, *La logistique urbaine, Connaître et agir*, 2015.

2 *L'accès à l'énergie est au cœur du développement* ([banquemondiale.org](http://banquemondiale.org)).



L'action publique s'entend ici au sens large du terme. La notion englobe naturellement celle de politiques publiques<sup>3</sup>, mais aussi celle de services publics. Dans tous les cas, toute action publique peut être considérée comme visant des destinataires déterminés qu'il s'agit d'atteindre, un public qui peut être large ou restreint (ainsi la sécurité concerne potentiellement toute la population alors que le service public de la petite enfance ne concernera qu'une partie limitée de la population), qui peut être un public « bénéficiaire » de l'action publique (les personnes concernées par l'aide sociale par exemple) ou au contraire être un public « contraint » (tels les contribuables), qui peut être composé de citoyens (le service civique par exemple) ou aussi d'étrangers (la santé). Il est proposé de désigner ces destinataires de l'action publique, dans leur grande diversité, par le vocable commode d'**usagers** au sens large de ce terme, en y incluant donc les usagers « contraints » et même les usagers « qui s'ignorent », ce qui peut être le cas lorsque c'est la population dans son ensemble qui est potentiellement concernée par une action publique déterminée.

En centrant son étude sur le dernier kilomètre de l'action publique, le Conseil d'État a cherché à renverser le regard habituel, qui part des acteurs publics vers les usagers, pour partir des usagers puisque ce sont eux qui sont l'enjeu du dernier kilomètre. Au demeurant, l'expression *dernier kilomètre* n'est pas sans insuffisance à cet égard dans la mesure où elle semble placer les usagers au bout de la chaîne de l'action publique... alors que, en réalité, pour chaque usager, le dernier kilomètre c'est plutôt le premier !

## Un changement de regard nécessaire

Pourquoi un tel renversement de perspective ? Le Conseil d'État a d'abord voulu, en faisant cet effort de remise en perspective, chercher à évaluer l'efficacité de l'action publique dans notre pays. Cette question, en effet, prend une importance toute particulière en France compte tenu du rôle central qu'y a joué et qu'y joue encore la puissance publique en général et l'État en particulier, de l'attachement profond des Français pour « leurs » services publics, de la place particulière que tient cette réalité dans la solidité du pacte républicain. Pour paraphraser une formule historique, on pourrait dire que la République, dans notre pays, c'est la démocratie et les services publics. Leur effectivité, c'est-à-dire leur réalité concrète pour les usagers et, plus largement, l'effectivité de l'action de la puissance publique pour les publics qu'elle vise, est donc une question d'une importance cruciale pour le pacte républicain lui-même.

Le Conseil d'État, maison du service public, a une responsabilité particulière à cet égard. Il a construit son histoire et sa jurisprudence autour de cette notion comme de celle d'intérêt général. Comme conseil juridique du Gouvernement et aujourd'hui du Parlement il ne peut se désintéresser de l'application concrète de

<sup>3</sup> Que l'on peut définir comme l'« *intervention d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire* » (J.-C. Thoenig, *Dictionnaire des politiques publiques*, 4<sup>e</sup> éd., Presses de Sciences Po, 2014).

la norme, qui est encore trop souvent le vecteur privilégié de l'action publique, d'autant qu'il n'a cessé de mettre en garde contre son emballement. Comme juge suprême de l'ordre administratif, il est bien placé pour mesurer les difficultés concrètes de l'action publique, dont le contentieux est souvent l'un des symptômes. Dans son activité d'étude et de prospective, enfin, il n'a cessé de s'intéresser aux politiques publiques, à leur évaluation comme aux conditions de leur élaboration, tout en insistant sur la place essentielle qui doit y revenir aux usagers, qui doivent davantage y participer en tant qu'acteurs.

Il est vrai que cette question du *dernier kilomètre* de l'action publique préoccupe largement les institutions publiques depuis plusieurs années déjà. Elle irrigue l'activité des acteurs publics, sous-tend nombre des avis et travaux des corps d'inspection, de la Défenseure des droits, du Conseil économique, social et environnemental et, naturellement, des collectivités territoriales comme du Parlement lui-même. C'est aussi l'une des priorités des politiques de transformation de l'action publique menées ces dernières années par le Gouvernement sous l'impulsion du chef de l'État. Reste que la question n'est généralement pas abordée frontalement, en tant que telle. En lui consacrant son étude annuelle, le Conseil d'État se propose d'ouvrir la voie à d'autres travaux en ce sens, y compris dans sa propre organisation.

Ce qui paraît décisif, en effet, c'est pour les acteurs publics – y compris le Conseil d'État – de prendre l'habitude de faire l'effort de changer de posture, de **partir de l'utilisateur**, défini comme « celui qui trouve de l'utilité dans le service public », dans l'action publique en général, qu'elle procède de l'État, des collectivités territoriales ou des opérateurs publics. En effet, du point de vue de l'utilisateur, des différences fondamentales pour les acteurs publics – telles que les compétences respectives de chacun – deviennent secondes au regard de la préoccupation première qui est celle de l'effectivité de l'action publique. Dit autrement, l'utilisateur se préoccupe peu de savoir qui fait quoi et comment : il veut savoir à qui il doit s'adresser pour que « cela fonctionne ».

## Périmètre et finalité de l'étude

Le champ de l'étude est volontairement à la fois très large – il couvre tout le champ de l'action publique – et circonscrit : l'étude ne s'intéressera pas au contenu de telle ou telle politique publique, encore moins à sa pertinence ; seulement à la question de savoir si telle politique atteint le public qu'elle s'est elle-même fixé, si oui, grâce à quoi et si non, à cause de quoi.

Il n'est pas non plus question de mettre la satisfaction de l'utilisateur au-dessus de toute considération : **l'action publique s'inscrit dans un cadre juridique et budgétaire, elle vise d'abord la satisfaction d'un objectif d'intérêt général**. S'il va de soi que les acteurs publics se doivent d'être attentifs au degré de satisfaction des usagers à l'égard de l'action publique dont ils ont la responsabilité, la satisfaction individuelle de chacun d'eux ne saurait l'emporter sur l'intérêt général qui doit être pris, par définition, dans sa globalité et doit guider et inspirer l'action publique.





## Méthodologie de l'étude

Pour répondre à cette ambition, l'étude s'est nourrie, au-delà des contributions des membres et du travail d'analyse documentaire habituel de la section du rapport et des études du Conseil d'État, de **l'audition de près quelque 320 personnes issues d'un vaste panel d'usagers, d'acteurs publics et privés**, intervenant dans les différents champs de politiques publiques (de la mobilité à la santé, en passant par l'agriculture, la justice, l'éducation, la protection sociale, les entreprises, l'urbanisme et l'énergie, la culture, la sécurité). Ont ainsi été conviés et écoutés des usagers et leurs représentants (personnes en situation d'illettrisme, parents d'élèves, étudiants, retraités, usagers du secteur de la santé, des transports, etc.), des responsables associatifs, des représentants syndicaux et des organismes professionnels, des professionnels (travailleurs sociaux, directeurs de collectivités de différentes tailles, des aidants, médecins) mais aussi des acteurs publics (des directeurs d'administrations centrales ou d'établissements publics nationaux, des préfets et sous-préfets, des responsables et agents de services déconcentrés, d'agences régionales de santé, des magistrats, des directeurs généraux et directeurs locaux de caisses de sécurité sociale), y compris des membres du Gouvernement et des élus, à la fois nationaux et locaux (représentatifs de la diversité des collectivités territoriales, depuis la commune jusqu'à la région en passant par le département et les intercommunalités), le président et des membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE), ainsi que des personnalités dont les compétences spécifiques apportaient un éclairage précieux sur cette question (des chercheurs, des écrivains, des journalistes, des chefs d'entreprises, des militaires, des acteurs européens, des spécialistes de la participation citoyenne, du design territorial, de la médiation, etc.).

Ces auditions ont été complétées, comme le fait généralement le Conseil d'État, par l'organisation d'un **cycle de conférences – cinq au total** : la première sur les attentes des usagers, la deuxième sur le *dernier kilomètre* dans les territoires, la troisième sur l'adaptation des politiques publiques à leurs destinataires, la quatrième sur le rôle des agents publics dans le *dernier kilomètre* et la dernière, à laquelle participaient notamment les présidents du Sénat, de l'Assemblée nationale et du CESE, sur la place réservée à l'utilisateur dans l'élaboration des politiques publiques<sup>4</sup>. Le **centre de recherche et de diffusion juridiques du Conseil d'État** a nourri l'étude de contributions sur la jurisprudence ayant trait au *dernier kilomètre* et d'une analyse sur l'articulation entre principe d'égalité et différenciation (jointe *in extenso* en annexe). **Quatre ambassades de France à l'étranger** (Allemagne, Canada, Lettonie et Pays-Bas) ont également répondu aux sollicitations du Conseil d'État pour apporter un éclairage comparé au sujet.

<sup>4</sup> Toutes sont accessibles en replay sur le [site internet](#) du Conseil d'État.

En complément de ces outils traditionnels, la présente étude a conduit le Conseil d'État à renouveler ses méthodes en organisant notamment des **rencontres sur le terrain** pour essayer d'appréhender de façon plus concrète encore certaines réalités de l'action publique, du point de vue des usagers comme des agents publics ou des associations (près de 200 personnes rencontrées). Avec le concours des préfectures concernées, la section du rapport et des études s'est ainsi déplacée en décembre 2022 dans le département du Nord où elle a pu rencontrer un grand nombre d'élus et d'acteurs de terrain à Lille, Douai, Roubaix (y compris dans les locaux d'une maison France Services), dans le bassin minier (sur les enjeux de réhabilitation des logements), dans l'Avesnois ; en février 2023 dans le Maine-et-Loire : à Angers pour y rencontrer agents de préfecture et représentants associatifs et de l'université autour de la question des étrangers, ainsi que la présidente du conseil départemental sur les questions de protection de l'enfance notamment, et à Cholet pour y rencontrer des équipes de soins, secours et sécurité ; en avril 2023 dans l'Hérault, à Montpellier, Sète et Portiragnes pour rencontrer des élus, des gendarmes et acteurs du monde de la santé, des collégiens et leurs parents, des enseignants et des représentants de la cité éducative de Sète, des agents et usagers de la caisse d'allocations familiales et Pôle emploi de l'Hérault, et des acteurs du monde culturel ainsi que de jeunes ambassadeurs du pass culture. Un certain nombre de cas concrets cités dans l'étude sont tirés de ces déplacements, ce qui ne veut pas dire qu'ils n'en existent pas ailleurs.

En outre, un échange très riche s'est tenu au Palais d'Iéna avec des membres du CESE sur le sujet du *dernier kilomètre*. Les **corps d'inspection ont également apporté leur contribution** à la réflexion : ainsi, l'inspection générale des finances (IGF) a-t-elle mené par exemple une étude de cas sur le prélèvement à la source ; de même, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a confié à l'un de ses inspecteurs généraux le soin de passer en revue la production de l'inspection sur les cinq dernières années sous l'angle du *dernier kilomètre* afin de nourrir les travaux du Conseil d'État.

Cinq auditeurs du Conseil d'État ont produit, en lien avec les services du Secrétariat général du Gouvernement, une **analyse exhaustive de la production normative soumise au Conseil d'État durant la crise sanitaire** afin d'identifier des pistes de simplification mises en œuvre durant cette période susceptibles d'être pérennisées (analyse jointe en annexe). Un atelier a également été organisé au sein de la section du rapport et des études afin de tester, de façon très concrète, des formulaires et des procédures (prises de rendez-vous pour refaire ses papiers d'identité).

Enfin, le Conseil d'État s'est efforcé également de porter un regard critique sur sa propre action et sur celle de la juridiction administrative en général en tant que service public, en adressant des **questionnaires aux magistrats de la juridiction administrative**, complété par un **webinaire** avec des magistrats du ressort de la cour administrative d'appel de Douai, ainsi qu'**aux avocats aux conseils et au Conseil national des Barreaux** (dont la synthèse est également jointe en annexe).



De ces travaux, découle une analyse du sujet en deux temps :

- un premier temps consacré au **constat d'un fossé** qui s'est formé ces dernières décennies entre les attentes des usagers – qui ont eux-mêmes beaucoup changé – et l'action des personnes publiques – qui, elles aussi, ont connu de profondes transformations – au point de susciter une **crise de confiance dans l'action publique**, laquelle fait heureusement l'objet d'une **prise de conscience** ;
- un deuxième temps consacré aux **propositions que le Conseil d'État formule** pour répondre à ce constat. Ces propositions, au nombre de douze, sont le fruit d'une démarche modeste : il ne s'agit pas de dire depuis le Palais-Royal ce qui doit être fait sur le terrain mais plutôt de mettre en valeur les bonnes pratiques et les bons exemples qui fourmillent sur notre territoire afin que, par leur partage, ils puissent inspirer les acteurs publics et leur permettre de franchir plus facilement et plus systématiquement leur *dernier kilomètre* jusqu'aux usagers. Ces propositions peuvent se résumer en trois grandes orientations : assurer la proximité en facilitant, de manière générale, l'accès des usagers à l'administration, y compris par le langage utilisé ; penser au *dernier kilomètre* dès le premier kilomètre, c'est-à-dire partir, dans une approche humble et pragmatique, des réalités du terrain pour concevoir et mettre en œuvre les actions publiques ; faire de la confiance entre les acteurs une nouvelle méthode pour sortir de la "logique du mistigri" trop souvent pratiquée, afin que l'action publique se donne les meilleures chances de franchir effectivement le *dernier kilomètre*, le premier de l'utilisateur.

# 1. La notion de *dernier kilomètre* révèle un fossé qui s'est creusé entre l'action publique et les usagers

Un fossé s'est progressivement creusé entre des usagers, dont les attentes ont changé, et des administrations, qui ont connu de profondes transformations ces dernières années.

## 1.1. Des usagers qui ont changé dans leurs rapports avec l'administration ces dernières décennies

### 1.1.1. De l'utilisateur du service public aux usagers bénéficiaires des politiques publiques

L'histoire des relations entre le public et l'administration s'est **longtemps inscrite dans un rapport de subordination de l'administré à l'égard des agents du pouvoir souverain**, même lorsque ce pouvoir était démocratique et républicain. Héritier du « sujet » soumis à la volonté royale, l'administré est demeuré au début du XIX<sup>e</sup> siècle, « *totalelement soumis* » aux décisions de l'État, seul dépositaire de l'intérêt général et légitimé dans son action par l'expression de la volonté générale<sup>5</sup>.

À partir de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, la relation État-administré tend toutefois à se rééquilibrer sous le double effet de l'émergence de l'État de droit, avec notamment la possibilité donnée aux administrés de contester devant le juge administratif la légalité d'une décision administrative, puis l'avènement de l'État-providence, avec son lot de services offerts à titres gratuits ou onéreux au public.

<sup>5</sup> J. Rivero, « L'administré face au droit administratif », *AJDA*, 1995, p. 147.



C'est l'époque où **la notion d'administré s'efface devant celle d'usager** et où s'impose l'« Ecole du service public », sous l'égide de Léon Duguit, doyen de la faculté de droit de Bordeaux. Ainsi, « *L'État n'est [plus] comme on a voulu le faire croire et comme on a cru quelque temps qu'il était, une puissance qui commande, une souveraineté. Il est une coopération de services publics organisés et contrôlés par des gouvernants* »<sup>6</sup>. Le service public constitue donc à la fois *le fondement et la limite* du pouvoir des gouvernants : la puissance des gouvernants est justifiée par la nécessité de satisfaire les besoins collectifs du public ; mais elle ne saurait aller au-delà de ce qu'admet et exige la conscience sociale<sup>7</sup>. Dans ce contexte, le juge doit « *rechercher si les usagers ont un droit au fond à exiger l'intervention de l'administration.* »<sup>8</sup> Cet usager, que le doyen Duguit définissait comme « tout particulier [pouvant] user du service public en se conformant aux dispositions générales qui le créent et l'organisent »<sup>9</sup>, est alors essentiellement le fruit d'une construction juridique. Il est le reflet d'un ensemble homogène et quasi-impersonnel de bénéficiaires de services et prestations exigibles de l'administration au nom de l'intérêt général, même si, avec la sectorisation des activités de service public, son statut juridique se complexifie<sup>10</sup>. L'usager d'un service public administratif (SPA), qui n'entretient pas de lien contractuel avec l'administration (excepté les locataires des offices publics d'habitat<sup>11</sup>), est traditionnellement régi par le droit public, tandis que l'usager d'un service public industriel et commercial (SPIC) l'est essentiellement par le droit privé, relevant donc du juge judiciaire, tout en étant soumis aux actes exorbitants de droit commun parfois nécessaires à l'organisation et au fonctionnement du SPIC<sup>12</sup>. En toute hypothèse et quel que soit leur statut, les usagers des services publics appréhendés dans ce cadre disposent de « *droits qui découlent du statut du service public qu'ils utilisent* »<sup>13</sup> : le droit d'être traité de façon égale, quelle que soit leur situation personnelle (principe d'égalité et de neutralité), celui d'exiger que le service fonctionne de façon régulière (principe de continuité) et qu'il s'adapte aux évolutions techniques (principe de mutabilité).

**Plus d'un siècle plus tard, cet usager a profondément changé.** En particulier au cours des deux dernières décennies, nous sommes passés de cette approche essentiellement uniforme des administrés, potentiellement interchangeable, des services publics héritée du XIX<sup>e</sup> siècle, à des bénéficiaires de politiques publiques, dont la diversité et l'hétérogénéité n'ont cessé de croître. Non pas que les usagers d'hier aient été aussi monolithiques que la théorie des services publics peut le laisser penser mais l'évolution de notre société accorde désormais une plus grande importance à la prise en compte des différences et des particularités par les

6 L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 1923, Paris, Boccard.

7 J. Chevallier, « Chapitre premier. La fondation », in J. Chevallier éd., *Le service public*, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2022, p. 9-25.

8 CE, 21 décembre 1906, *Syndicat Croix de Seguey-Tivoli*, n° 19167, concl. Romieu.

9 L. Duguit, « De la situation des particuliers à l'égard des services publics », *Revue du droit public et de la sociologie politique en France et à l'étranger*, 1907, p. 421.

10 « L'analyse de la situation des usagers apparaît aussi de plus en plus problématique, car la sectorisation des activités en décompose l'unité. », in G. J. Guglielmi, G. Koubli, *Droit du service public*, LGDJ Domat public, 4<sup>e</sup> éd., p. 720.

11 CE, 6 janvier 1905, *Denis*, Rec., p. 491.

12 TC, 15 janv. 1968, *Compagnie Air France c/ Époux Barbier*, n° 1908, Rec. ; CE 23 juin 2010, *Comité mixte à la production de la direction des achats d'EDF*, n° 306237, T.

13 J. Petit, P.-L. Frier, *Droit administratif général*, LGDJ Domat droit public, 15<sup>e</sup> éd., p. 649.

services publics. C'est bien sûr le signe d'une société plus compréhensive – certains diraient plus inclusive – mais aussi le résultat d'une expression plus affirmée des attentes individuelles dans l'espace public.

Trois facteurs expliquent cette évolution :

- le développement des « droits-créances » et un raffinement croissant des dispositifs et des services rendus au public, fruits du souci des Gouvernements successifs de tenir compte au mieux de la diversité des besoins et attentes de nos concitoyens ;
- l'« archipelisation » de notre société<sup>14</sup> et la remise en question de la spécificité de la relation avec les administrations et les services publics en tant qu'instruments de l'intérêt général ;
- l'évolution des modes de consommation instillée par le développement du numérique ces dernières années et leur extension, par effet de diffusion, sur les attentes des usagers vis-à-vis des services publics.

En premier lieu, le développement de l'État-providence, chargé « *d'assurer le bien-être social de la population* »<sup>15</sup>, s'est accompagné d'un **développement des droits-créances**. Ces droits, dits de « deuxième génération », impliquent « *l'obligation pour les collectivités publiques de mettre les individus en situation de pourvoir à leurs besoins dans différents domaines (santé, éducation, travail ou encore logement)* »<sup>16</sup>. Ils se différencient des droits de « première génération », d'inspiration libérale, garantis par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, par leur coût et la nécessité, sauf à demeurer virtuels, d'une intervention positive de l'État pour les mettre en œuvre et les protéger. Si l'on trouve des traces de ces droits dès la déclaration de 1793<sup>17</sup> et la Constitution de la II<sup>e</sup> République<sup>18</sup>, c'est surtout dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle que ces droits-créances vont prendre une importance grandissante, avec leur consécration dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 sous la forme des « principes politiques économiques et sociaux » (droit au travail, droit à la protection de la santé, droit à la sécurité matérielle, droit au repos, droit aux loisirs, droit à l'instruction, droit à la protection sociale, etc.). Ces droits ont également été repris, au tout début du XXI<sup>e</sup> siècle, dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans l'après-guerre, ces droits donnent lieu à la construction des différentes branches de la Sécurité sociale pour protéger les Français « contre les risques de la vie » (chômage, maternité, maladie, vieillesse, accidents...) et à la mise en place, dans le champ du droit du travail, du salaire minimum ou de l'assurance-chômage.

14 J. Fourquet, *L'Archipel français. Naissance d'une nation multiple et divisée*, 2019, éd. Seuil. « Cette image permet de bien rendre compte des processus en cours et au sein de la société française. Celle-ci se compose désormais, en effet, de différents groupes ayant leur propre mode de vie, des mœurs bien à eux et parfois une vision du monde singulière. À l'image des îles d'un archipel, ces populations vivent à l'écart les unes des autres, tout en entretenant bien sûr des rapports entre elles. »

15 F.-X. Merrien, *L'État-providence*, PUF, Paris, 2007, p. 3.

16 X. Dupré de Boulois, *Droit des libertés fondamentales*, PUF, Paris, 3<sup>e</sup> éd., janvier 2022, p. 44.

17 Art. 21 : « *La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler* ».

18 Art. 13 de la Constitution du 28 octobre 1848 : « *La société favorise et encourage le développement du travail par l'enseignement primaire gratuit, l'éducation professionnelle, l'égalité de rapports, entre le patron et l'ouvrier (...)* ».



Au tournant des années 1980, la crise du plein emploi va entraîner une accélération des « droits de l'aide sociale », c'est-à-dire « des prestations sociales données sans condition de cotisations en prenant en compte les ressources du bénéficiaire (ou plutôt leur absence) »<sup>19</sup>. C'est la période où se développe une véritable politique des « minima sociaux » : l'allocation parent isolé en 1976 et le revenu minimum d'insertion en 1988, remplacés en 2009 par le revenu de solidarité active (RSA), ou encore la couverture maladie universelle en 2000 à laquelle s'est partiellement substituée la protection universelle maladie (PuMa) en 2016. Les années 2000 viennent enrichir l'édifice des droits-créances avec la consécration de nouveaux droits sociaux par le législateur et la jurisprudence : le droit au logement, d'abord conçu comme un objectif à valeur constitutionnelle<sup>20</sup>, avant de devenir « un droit opposable au logement » en 2007<sup>21</sup> ; le droit à l'inclusion pour les personnes en situation de handicap, assorti d'un droit d'accès aux bâtiments et aux transports, d'une obligation d'emploi<sup>22</sup>, d'une intégration des enfants en situation de handicap à l'école<sup>23</sup> et d'un droit garanti à la pleine citoyenneté pour les majeurs protégés<sup>24</sup>, etc.

Dans ce contexte, la volonté de protéger les droits des individus a largement inspiré les garants de la protection de ces droits, ce qui a conduit le juge administratif à changer de regard et de posture vis-à-vis des usagers. C'est ce que reflète la transformation de l'esprit du contentieux de l'aide sociale porté devant le juge administratif. Ce « plein contentieux » a pu être pensé au départ dans une optique de substitution aux faiblesses du requérant. Le juge peut en effet directement accorder le droit à une aide, sans avoir à renvoyer la personne devant l'administration comme c'est d'ordinaire le cas lorsqu'une décision de l'administration est annulée<sup>25</sup>. Il est devenu en pratique un contentieux de l'interaction active avec le requérant. Le juge y dispose notamment depuis 2013<sup>26</sup> de larges pouvoirs pour lui permettre de comprendre la situation particulière du requérant, en utilisant tous ses moyens d'instruction ou en l'interrogeant directement à l'audience.

En deuxième lieu, le développement de l'individualisation a connu une accentuation notable depuis les années 1970 et touché de plein fouet l'ensemble des institutions, de la famille à l'État, en passant par l'école.

19 C. Herrera, *Les droits sociaux*, Presses Universitaires de France, Paris, 2009, p. 80.

20 [Décision n° 94-359 DC](#) du 19 janvier 1995, §7 ; [décision n° 98-403 DC](#) du 29 juillet 1998, §7.

21 Loi du 5 mars 2007 instaurant le droit au logement opposable, dite loi DALO.

22 Prévu par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

23 Prévu par la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

24 Par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

25 V. not. CE, Sec., 3 juin 2019, [n° 423001](#), Rec. ; [n° 422873](#), Rec. ; *Département de l'Oise*, [n° 419903](#), Rec. ; [n° 415040](#), Rec. : le Conseil d'État fait basculer dans le plein contentieux les recours contre les décisions déterminant les droits et les décisions de remise gracieuse en matière d'aide ou d'action sociale, de logement ou au titre des dispositions en faveur des travailleurs privés d'emploi, sous réserve du contentieux du droit au logement opposable.

26 Décret n° 2013-730 du 13 août 2013 modifiant le code de justice administrative, qui contribue à « assouplir les exigences formalistes de ce contentieux » (point exprimé notamment dans la notice du décret).

« La particularité de cette poussée récente, par rapport aux expressions antérieures du phénomène, se marque principalement dans deux traits :

- D'abord, la généralisation du statut d'individu de droit qui, dans ses versions plus anciennes, restait essentiellement attaché aux adultes de sexe masculin [...]. Pour la première fois, nous avons affaire à une **authentique société d'individus**.
- Ensuite, la pénétration de ce statut de droit dans la conscience des acteurs. Il constituait une donnée objective, extérieure, à laquelle on pouvait faire appel lorsqu'il en était besoin, mais qui n'était pas au centre de l'idée d'eux-mêmes que se faisaient les acteurs. »<sup>27</sup>

En troisième lieu, l'évolution des modes de consommation sous l'effet du numérique (développement du e-commerce, abolition des distances) n'est pas restée sans conséquence sur les attentes des usagers à l'égard des services publics. L'utilisateur, qui n'est plus « unidimensionnel »<sup>28</sup>, a accès à beaucoup d'informations : il compare les pratiques de certains opérateurs privés, qui ont su internaliser la complexité de la chaîne logistique et la rendre imperceptible pour leurs clients, et attend des services publics une efficacité comparable. Il formule à leur égard une exigence d'immédiateté et d'efficacité, qu'il est possible de traduire concrètement en termes, par exemple, de taux de décrochés au téléphone dans les administrations ou de réponses aux demandes d'informations ou à certaines formalités. C'est le sens des tests-clients réalisés en 2016 et en 2022 par la Défenseure des droits et l'Institut national de la consommation<sup>29</sup>. Ce même usager, qui passe en moyenne 15 minutes par jour en voiture pour aller faire ses courses au supermarché<sup>30</sup>, n'est guère enclin à transiger sur la proximité des services publics lorsque le temps pour s'y rendre dépasse cette durée<sup>31</sup>. Au-delà d'un certain temps de trajet (de l'ordre de 30 minutes), il considère donc légitimement l'accès aux services concernés comme insatisfaisant<sup>32</sup>. Dernière dimension du changement à

27 M. Gauchet, *L'État territorial et les attentes des Français : éléments de réflexion à l'horizon 2025*, novembre 2010, p. 7-10 et 15.

28 H. Marcuse, *L'Homme unidimensionnel*, éd. Minuit, 1968.

29 L. Maugain, A.-H. Duval, « Services publics, répondez ! », *60 millions de consommateurs Magazine*, n° 588, février 2023, p. 8-15 : « Six ans après un test similaire (n° 519, octobre 2016), « 60 » et la Défenseure des droits ont voulu mesurer les progrès (ou non) effectués par les administrations à l'égard de ceux qui ne peuvent pas utiliser le web. » Bilan du test : « Peu d'améliorations depuis 2016. [...] Parmi les évolutions [positives], notons que les numéros d'appel ne sont plus surchargés comme alors. Deuxième point positif : il n'y a plus de différence de traitement notable entre les usagers lambda et nos profils types, notamment celui avec un fort accent étranger. Mais c'est à peu près tout. Si l'on compare à 2016, les résultats de la Caf étaient déjà très insuffisants (9 appelants sur 10 étaient invités à aller sur le Web), ils sont à peine meilleurs cette année (environ un quart d'entre eux a obtenu une réponse par téléphone). ; ceux de l'Assurance maladie se sont dégradés (la moitié de nos appelants de 2016 recevaient une réponse satisfaisante). Pôle emploi maintient à peu près les mêmes résultats dans le traitement des « sans internet ». »

30 C. Brousse, A. Ferrante, L. Turner, « [Le temps des courses depuis 1974](#) », *INSEE Première*, n° 1533, 22 janvier 2015 : « Pour effectuer des courses, la part des trajets à pied, majoritaires en 1974 (53% de la durée totale des trajets ayant pour motif les courses), a fortement diminué en 2010 (à 17%) au profit des déplacements en voiture (65% de la durée totale en 2010 contre 38% en 1974). La durée de trajet lorsque l'on fait ses courses en voiture a ainsi triplé depuis 1974 et atteint 15 minutes par jour en 2010. »

31 Y. Fijalkow et C. Jalaudin, « [Les habitants du rural et leurs services publics : pratiques et opinions d'usagers](#) », *Sciences de la société*, 86 | 2012, 86-107, notamment le § 26 sur le temps de trajet regardé comme acceptable pour se rendre dans un service public.

32 V. l'enquête de l'association de promotion et de fédération des pays de 2010 citée dans un [article](#)



l'œuvre dans le rapport usager-administration : la rencontre de deux rationalités, celle de l'utilisateur, qui demande du « sur-mesure » et attend des services publics qu'ils soient capables de répondre à ses demandes particulières, et celle de l'offre qui caractérise l'organisation traditionnelle des services publics.

Dans ce contexte et face à des usagers désormais plus divers et plus exigeants, l'administration se doit d'être plus attentive à leurs spécificités. C'est ce qu'elle s'est efforcée de faire au cours des dernières décennies.

### 1.1.2. L'effort de prise en compte des attentes des usagers : outil de la modernisation de l'action publique

Dès la fin des années 1970, l'administration entame une mue : elle institue des comités d'utilisateurs<sup>33</sup>, demande aux fonctionnaires de s'identifier dans leurs échanges avec le public<sup>34</sup>, reconnaît des droits aux usagers (droit au respect des informations personnelles dans le traitement informatisé d'informations<sup>35</sup>, droit d'accès aux documents administratifs<sup>36</sup>, droit d'obtenir des décisions individuelles motivées<sup>37</sup>).

Les années 1980 accentuent ce mouvement en déclenchant une phase de « modernisation de l'administration par l'utilisateur ». « Le pôle public change, tous acteurs confondus – État, organismes sociaux, entreprises nationales, collectivités locales. Il se transforme dans ses méthodes de travail, dans ses règles organisationnelles avec un objectif principal : mieux servir les utilisateurs »<sup>38</sup>. En 1982, le ministre de la fonction publique et des réformes administratives, Anicet Le Pors, lance le plan « Administration à votre service ». C'est le « temps de l'accueil ». La disposition et l'organisation des guichets reflètent la rationalité de l'administration. La fonction d'accueil est consacrée à l'information des utilisateurs sur leurs droits ; elle est distincte de la fonction de production dans les organigrammes. Pourtant l'« agent de guichet » reste relativement isolé : la définition de son rôle n'est pas toujours claire, il ne bénéficie pas d'une formation spécifique et l'accès à ce poste est souvent le résultat d'un choix négatif<sup>39</sup>.

de G. Doré, M. Restier et C. Sadon, « Services en milieu rural (accessibilité, organisation et gouvernance territoriale) : l'apport des Pays », *Pour*, 2011/1 (N° 208), p. 35-42.

33 Nomination en 1974 de 17 parlementaires en mission pour présider un comité d'utilisateurs pour chaque ministère.

34 S. Saunier, « La Levée de l'anonymat de l'administration », in *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... 10 ans après*, Actes du colloque de l'IFR 13, 2011, éd. Presses de l'Université Toulouse Capitole, LGDJ - Lextenso Editions.

35 Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

36 Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

37 Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

38 J.-M. Weller, « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, n° 3/98, p. 365-392.

39 V. Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, coll. Études politiques, 1999.

La circulaire de Michel Rocard du 23 février 1989 sur le renouveau des services publics<sup>40</sup> marque un tournant. Elle entend poursuivre et moderniser l'information du public à travers la production de guides télématiques, le développement des centres interministériels de renseignements administratifs et la mobilisation de nouveaux supports (télécopie et audiovisuel). Elle invite à l'élaboration de projets de service dans les administrations en tenant compte des attentes des utilisateurs (assouplissement des horaires d'ouverture, aménagement des files d'attente, amélioration de l'accueil des personnes âgées, des personnes handicapées et des étrangers). Elle encourage à la personnalisation des relations entre l'administration et les utilisateurs (remplacement progressif des guichets par des formes d'accueils polyvalents) et à faciliter les formalités et démarches des utilisateurs (fourniture de photocopies et timbres fiscaux sur place, généralisation des échanges électroniques entre les entreprises et l'administration). Elle appelle à une association des utilisateurs à l'amélioration des services publics : « l'utilisateur doit devenir un partenaire qui fait des suggestions et propositions et prend aussi en compte les conditions de travail concrètes des fonctionnaires ». Enfin, l'administration doit reconnaître ses erreurs et développer les procédures de conciliation avec les utilisateurs. C'est le « temps de la relation de services »<sup>41</sup>. Une évolution de la relation « agent de guichet – utilisateur » est assumée : l'utilisateur n'est plus uniquement derrière le guichet : en décrivant sa situation à l'agent de guichet, il concourt à la définition de la situation, et ainsi de la prestation à délivrer. À travers cette notion de « services », qui renvoie, dans un souci d'ajustement au cas par cas, à une plus grande part d'interaction, voire de « négociation », la modernisation de l'action publique entraîne une complexification du travail des agents publics qui peut faire naître, dans certaines circonstances, un certain malaise pour certains d'entre eux.

Avec les années 2000, s'ouvre une nouvelle étape : les acteurs publics font de la mesure de la satisfaction et de la qualité de service<sup>42</sup> un objet de pilotage de l'action publique. C'est le « temps de l'offre de service ». De nouvelles méthodes de gestion se font jour (démarches qualité, certification ISO 9000), des dispositifs techniques inédits sont développés (carte vitale, bornes automatiques) et de nouveaux métiers apparaissent (téléconseillers sur les plateformes téléphoniques). En 2003, l'État crée les « chartes Marianne ». Le processus d'élaboration de ces chartes est déconcentré et repose sur un dialogue direct entre les syndicats<sup>43</sup> et les représentants des utilisateurs, qui élaborent ensemble des indicateurs concrets permettant d'évaluer la qualité des services publics. Les chartes visent à énumérer clairement les engagements pris et à les concrétiser avec des objectifs précis et mesurables : accueillir de manière attentive et courtoise, répondre de manière compréhensible et dans le délai annoncé, traiter systématiquement les réclamations, recueillir les propositions des utilisateurs pour améliorer les prestations du service public, etc. Une attention particulière est aussi accordée en principe à l'accès aux services des personnes à mobilité réduite.

40 [rocard890223-02.pdf \(vie-publique.fr\)](#).

41 J.-M. Weller, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, coll. Sociologie économique, 1999.

42 Y. Cannac, *La qualité des services publics*, rapport au Premier ministre remis en juin 2004.

43 A titre d'exemple, le témoignage d'une antenne de la CGT représentant des agents territoriaux : <http://cgt.levaldyverres.free.fr/textes/chartemarianne.htm>.



Expérimenté initialement dans six départements, le dispositif essaime et les chartes Marianne se diffusent dans les services déconcentrés de l'État, les collectivités territoriales, les hôpitaux, les tribunaux, etc.

En parallèle, l'utilisateur, destinataire des politiques publiques, se voit reconnaître un certain nombre de droits dans sa relation avec l'administration. La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a marqué une étape importante en définissant les conditions du dialogue entre le citoyen-usager et les services publics. La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale vise, pour sa part, à promouvoir et affirmer les droits et libertés des personnes prises en charge et de leurs familles : le projet d'établissement garantit les droits de la personne accueillie et un conseil de la vie sociale permet aux résidents d'exprimer leurs doléances et de participer aux projets les concernant. La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité étend cette logique au champ de l'action locale, en associant les habitants par l'intermédiaire des conseils de quartier à l'élaboration des choix collectifs concernant le quartier ou la ville. Dans le champ sanitaire, la loi du 4 mars 2002<sup>44</sup> précise les notions de « droit des malades » et de « démocratie sanitaire » et la loi n° 2005-370 du 22 avril 2005 sur les droits des malades en fin de vie et la circulaire du 2 mars 2006 sur les droits des personnes hospitalisées formalisent l'existence de la *charte de la personne hospitalisée*<sup>45</sup>, en vigueur depuis des années.

La publication en 2015 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) parachève cette évolution, en regroupant dans un même ensemble les grands principes régissant les relations entre le public et l'administration introduits depuis les années 1970 (droit à la communication des documents administratifs, motivation des décisions, règles du silence valant acceptation et du « dites-le-nous une fois » dans les échanges de données entre administrations, droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, etc.).

Ces dernières années, de nouvelles approches sont devenues usuelles dans le rapport de l'administration à ses usagers : l'utilisateur-acteur<sup>46</sup> et l'« expérience-usager »<sup>47</sup>. La première vise non plus seulement à faire de l'utilisateur un partenaire de l'administration mais à le rendre co-producteur de l'action publique. C'est le cas des étudiants qui s'investissent dans le fonctionnement de leur établissement universitaire, des associations de malades qui ont contribué à la prise en compte de certaines maladies dans le débat public ou encore des habitants d'une commune qui contribuent à la mise en œuvre de certaines actions de solidarité. La seconde, inspirée des travaux de Donald Norman (*The Design of Everyday Things*) aux États-Unis dans les années 1990, tend à appréhender la qualité du vécu de l'utilisateur et à anticiper et considérer l'ensemble de leurs attentes et besoins dans la conception des politiques publiques. Elle tend à se développer dans tous les champs de l'action publique.

Mais que disent précisément les usagers ? Quelles attentes expriment-ils ?

44 [Loi n° 2002-303](#) du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

45 [Circulaire DHOS/E1/DGS/SD1B/SD1C/SD4A/2006/90](#) du 2 mars 2006 relative aux droits des personnes hospitalisées et comportant une charte de la personne hospitalisée.

46 *L'utilisateur, acteur du service public*, sous la coordination d'O. Bachelard, D. Espagno-Abadie, A. Gillet, éd. Presses universitaires Blaise Pascal, Clermont-Ferrand, 2022.

47 *Qu'est-ce que l'expérience utilisateur ? | Ergonomie, Expérience Utilisateur, Design Thinking (ux-fr.com)*.

### 1.1.3. Les attentes des usagers aujourd'hui

#### a. Des attentes bien identifiées

Les voies et moyens pour recueillir les attentes des usagers vis-à-vis des acteurs publics sont multiples. De nature très différente, elles permettent d'identifier leurs priorités mais aussi les principales difficultés auxquelles ils se heurtent.

##### ■ L'expression des représentants et collectifs d'usagers

Les usagers se sont fédérés, par politique ou par service public, pour faire entendre leurs attentes et défendre leurs droits et intérêts auprès des pouvoirs publics, notamment en participant aux instances de concertation et de gouvernance des établissements ou entreprises publiques<sup>48</sup> du secteur.

Dans le domaine de la santé, c'est le cas par exemple des représentants des patients qui siègent dans les « commissions des usagers » des établissements de santé, chargées, en application des dispositions des articles [L. 1112-3](#) et [R. 1112-79 et suivants](#) du code de la santé publique, de veiller au respect des droits des usagers et de faciliter leurs démarches – elles examinent à cet effet l'ensemble des plaintes et réclamations adressées à l'établissement de santé –, et de contribuer à l'amélioration de la politique d'accueil et de prise en charge des personnes malades. À titre d'illustration, plus de 6 600 réclamations ont ainsi été examinées en 2020 au niveau de 34 des 37 établissements composant l'Assistance publique des hôpitaux de Paris (AP-HP), dont 34% pour des motifs médicaux, et 33% pour des questions relatives à l'accueil et l'administration – la facturation constituant le premier motif de réclamations (factures non reçues, intervention très rapide des huissiers, difficultés pour obtenir les feuilles de soins, patients en affection de longue durée (ALD) ou bénéficiant de la couverture maladie universelle (CMU) ou en arrêt de travail recevant des factures indues, etc.). À la demande des représentants des usagers, l'AP-HP a produit récemment un *Guide du traitement des réclamations* afin d'homogénéiser les pratiques entre les sites. À l'échelle nationale, les associations de malades, qui se sont organisées en « collectif inter-associatif sur la santé » en 1996 pour promouvoir l'idée d'un projet de loi sur les droits des malades lors des États généraux de la santé de 1998 et 1999 (à l'origine de la loi éponyme du 4 mars 2002), sont chargées, depuis la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST)<sup>49</sup>, de formuler des avis sur les politiques de santé. Plus encore, la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé<sup>50</sup> les a institutionnalisées en une « Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé (UNAAUSS) », dénommée

48 [Décret n° 2013-64](#) du 17 janvier 2013 relatif à la désignation des représentants des consommateurs ou des usagers au conseil d'administration des entreprises publiques, pris en application de [l'art. 5](#) de la loi n° 83-675 relative à la démocratisation du secteur public.

49 [Loi n° 2009-879](#) du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

50 V. à ce titre [l'art. 1](#) de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé (1).

« France Assos Santé »<sup>51</sup>. En dépit de ces principes, l'édifice a toutefois montré ses faiblesses durant la crise sanitaire au cours de laquelle les représentants des usagers ont parfois eu du mal à relayer les attentes des familles et à se faire entendre des instances de démocratie sanitaire, quand elles étaient activées, ce qui n'a pas toujours été le cas partout.

En matière de mobilité, la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)<sup>52</sup> représente les usagers dans de nombreuses instances du transport ferroviaire (Haut Comité du système de transport ferroviaire<sup>53</sup>, comité des parties prenantes de SNCF Réseau<sup>54</sup>, comité de suivi de la sécurité ferroviaire<sup>55</sup>...), routier (comité des usagers du réseau routier national<sup>56</sup>...) et aérien, mais aussi dans des instances de représentants des consommateurs. Elle intervient auprès des pouvoirs publics partout sur le territoire national pour faire valoir les intérêts des usagers des transports. À titre d'illustration, elle a produit en 2022 une étude sur les usagers et les attentes des voyageurs à l'issue de la pandémie<sup>57</sup>, dont il ressort clairement trois priorités, jugées essentielles par les répondants au questionnaire : l'amélioration de la fiabilité et de l'information en cas de perturbation de la ligne, l'augmentation des fréquences et de l'amplitude horaire des dessertes, et l'amélioration de l'intermodalité (y compris dans sa dimension « billettique » : harmonisation des tarifs et passage d'un mode de transport à un autre avec le même billet).

Les associations d'usagers jouent, de manière générale, un rôle important dans la vie quotidienne d'un grand nombre de services publics. Un exemple bien connu est celui du rôle joué par les associations de parents d'élèves dans la vie des écoles et établissements scolaires. Il est fréquent aussi de voir des services publics s'appuyer sur des comités locaux d'usagers (préfectures, centres sociaux, etc.) pour questionner et améliorer la qualité de l'accueil du public.

Enfin, il arrive que des usagers se regroupent en réaction à des dysfonctionnements du service public. C'est le cas notamment dans le secteur des transports publics, en particulier en région parisienne, avec la création spontanée de collectifs d'usagers protestant contre les retards des trains ou des RER<sup>58</sup>.

51 France Assos Santé - La Voix des Usagers ([france-assos-sante.org](http://france-assos-sante.org)).

52 Association créée en 1978, la FNAUT rassemble aujourd'hui 160 associations implantées dans toutes les régions de France.

53 Prévu à l'[art. L. 2100-3](#) du code des transports, le Haut Comité du système de transport ferroviaire est une instance d'information et de concertation des parties prenantes du système de transport ferroviaire national.

54 Prévu par l'[art. L. 2111-15-3](#) du code des transports.

55 Instance mise en place 2014 pour renforcer le suivi de la politique de sécurité du transport ferroviaire et de mobiliser tous les acteurs.

56 Instauré par le [décret n° 2009-1102](#) du 8 septembre 2009, il aborde l'ensemble des sujets relatifs aux attentes des usagers de la route en matière de tarifs, sécurité, insertion environnementale et qualité de service.

57 M. Debrincat, J. Lenoir, N. Soto et A.-S. Trcera, *Usages et attentes des voyageurs dans le contexte de la pandémie, l'analyse de la FNAUT*, février 2022, p. 41-45.

58 H. Bertillot, « La fonction régulatrice d'une association d'usagers des transports : L'exemple du comité Cercule », in *Flux* 2008/1 (n° 71), pages 92 à 96.

## ■ Les consultations publiques

Les enquêtes publiques, qui ont vu le jour au début du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>59</sup> afin de protéger le droit de propriété lors des expropriations et se sont fortement développées dans la deuxième partie du XX<sup>e</sup> siècle, notamment à la suite de la *loi Bouchardeau* en 1983<sup>60</sup>, constituent une première voie de recueil des attentes si ce n'est des usagers, du moins des populations concernées par des ouvrages publics. Organisées dans les mairies au plus près du terrain, elles sont désormais omniprésentes dans les champs de l'écologie et de l'aménagement où les populations concernées souhaitent pouvoir exprimer leurs attentes et leurs préoccupations. Un certain nombre de ces consultations se font désormais de manière dématérialisée.

Les collectivités locales n'ont pas été en reste. Outre la possibilité, ouverte aux communes par le législateur en 1992<sup>61</sup> et étendue à l'ensemble des collectivités douze ans plus tard, de consulter les habitants<sup>62</sup> (notamment en organisant un référendum dans les domaines relevant de leur compétence<sup>63</sup>), de nouvelles formes de fonctionnement participatif sont expérimentées au niveau local depuis les années 2000 pour mieux associer les usagers aux politiques publiques locales : conseils de quartier et commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL)<sup>64</sup>, conseils citoyens dans les quartiers politiques de la ville<sup>65</sup>, droit de pétition<sup>66</sup>, budgets participatifs, conventions citoyennes locales, etc. De plus en plus, élus locaux et cadres territoriaux s'efforcent d'innover pour aller vers une association de leurs concitoyens aux projets de la collectivité.

Le développement du numérique dans les années 2010 favorise également le développement de la participation citoyenne. **Des consultations en ligne grand public, à l'instar de la consultation** initiée en 2015 [pour préparer la loi pour une République numérique](#)<sup>67</sup>, parfois organisées dans le cadre « d'États généraux », d'assises ou de concertations institutionnelles (par exemple les États généraux de la bioéthique en 2008 et en 2018, ou de l'alimentation en 2017, les assises de la mobilité en 2017, la concertation en vue de la création d'un revenu universel d'activité fin 2019) se multiplient. L'éco-système favorable aux « civic techs » (les « technologies

59 Elles ont été créées par la loi du 8 mars 1810 sur la procédure d'expropriation.

60 [Loi n° 83-630](#) du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

61 [Loi n° 92-125](#) du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

62 V. les [art. 122 et svts](#) de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui introduisent une section nouvelle « Consultation des électeurs » dans le code général des collectivités territoriales (art. L. 1112-15 et svts).

63 Ouvert à toutes les collectivités territoriales par la [loi constitutionnelle du 28 mars 2003](#), le référendum local permet aux électeurs d'une collectivité territoriale de décider, sous certaines conditions, de la mise en œuvre ou non d'un projet concernant une affaire locale.

64 Créés par la [loi n° 2002-276](#) du 27 février 2002, les premiers ont vocation à donner leur avis et à faire des propositions sur toutes questions intéressant le quartier ou la ville et les secondes à être consultées sur les modalités de gestion des services publics locaux.

65 Introduits par l'[article 7 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014](#), ils ont pour objectifs d'associer les habitants à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des contrats de ville.

66 Issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, il permet aux électeurs d'une collectivité de demander l'examen par l'assemblée délibérante d'une question relevant de sa compétence.

67 Les citoyens pouvaient voter sur les articles de l'avant-projet de loi ou déposer des contributions en vue de les modifier ou d'en proposer de nouveaux : cette discussion publique ouverte [interactive en ligne](#) a conduit à y introduire cinq nouveaux articles.



civiques », que France Stratégie définit comme « *ensemble hétérogène d’initiatives numériques visant la participation citoyenne* ») participe de ce mouvement de « *démocratie ouverte* », mis en avant par le « *partenariat pour un gouvernement ouvert* »<sup>68</sup>, que la France a rejoint en 2014. Il est toutefois regrettable que les administrations n’aient pas toujours pris la mesure de ces outils pour enrichir les projets soumis à concertation ou s’assurer de leur appropriation par les parties prenantes ; il n’est pas rare à ce titre que les sections consultatives du Conseil d’État aient à insister auprès d’elles pour que ces exercices de consultation se tiennent.

Plusieurs expériences de démocratie participative ont été initiées à grande échelle ces dernières années : le Grand débat national, la Convention citoyenne pour le climat et, plus récemment, la Convention citoyenne sur la fin de vie et le Conseil national de la refondation. Initié en janvier 2019, le Grand débat national a constitué un exercice inédit de démocratie citoyenne partout en France (19 899 cahiers citoyens ouverts en mairies, 27 374 courriers ou courriels envoyés par des particuliers à la mission interministérielle créée pour l’occasion, aux ministres ou aux élus, 10 134 réunions locales, 1,9 millions de contributions recueillies sur la plateforme granddébat.fr sur quatre grands thèmes prédéfinis – transition écologique, fiscalité, démocratie et citoyenneté, organisation de l’État et services publics, 21 conférences régionales réunissant chacune de 70 à 100 citoyens tirés au sort pour travailler par petits groupes sur ces thèmes et quatre conférences nationales sur ces thèmes). Les synthèses de ces différents travaux permettent de faire ressortir quelques éléments saillants<sup>69</sup> : une attente très forte de proximité, d’exemplarité et de justice sociale et fiscale. Prises sous l’angle des services publics, 48% des contributions libres plaident en faveur d’un rapprochement de l’administration de la réalité des territoires et d’un allègement des réglementations pesant sur le quotidien (telle que la limitation de vitesse à 80 km/h par exemple). Se manifeste aussi un attachement fort à la commune (exprimé dans 68% des réponses). Enfin, 49% des participants déclarent avoir déjà renoncé à des droits ou des allocations en raison de la complexité des démarches administratives nécessaires. Toutefois, en dépit de la richesse des débats et de l’intérêt des matériaux collectés, la principale faiblesse de l’exercice a résidé dans ses modalités de restitution et de suivi<sup>70</sup> (absence de « synthèse des synthèses », problème d’articulation de cet exercice avec les instances démocratiques légitimes, etc.)<sup>71</sup>.

Quelques mois plus tard, la Convention citoyenne pour le climat s’est avérée, elle aussi, inédite dans son objet, en confiant à un panel de 150 Français tirés au sort et censés être représentatifs de la société le soin de faire des propositions « sans filtre » pour lutter contre le changement climatique. Malgré les 149 propositions qui en ont été issues, cet exercice a cependant généré à son tour des critiques et des déceptions, notamment du fait de la reprise estimée insuffisante par certains de ses propositions à l’occasion du projet de loi *Climat et résilience*.

68 Cette [structure internationale](#), qui associe des gouvernements et des organisations de la société civile, encourage ses 79 États membres, à agir « *pour la transparence de l’action publique, pour sa co-construction avec la société civile et pour l’innovation démocratique* ».

69 Traitement des données issues du Grand Débat national, avril 2019 : <https://granddebat.fr>.

70 D. Le Bret (sous la dir.), *Rendez-nous les doléances*, éd. Lattes, 2022.

71 P. Bernasconi, [rapport](#) au Premier ministre, *Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique – 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française*, février 2022.

Tirant la leçon de cette expérience, la Convention citoyenne sur la fin de vie s’est tenue de décembre 2022 à mars 2023 au Conseil économique, social et environnemental (CESE). Réunissant 184 citoyens sélectionnés à cette fin, elle a bénéficié d’un cadrage clair (questionnement précis, calendrier de travail pré-établi, problématique posée par la Première ministre elle-même lors de la première session et positionnement de la représentation nationale annoncé par la présidente de l’Assemblée nationale à cette même occasion) et d’une organisation garantie par un comité de gouvernance afin d’éviter au maximum les biais et de permettre aux débats de se dérouler de façon éclairée, libre et transparente (socle documentaire à disposition de tous les citoyens, liberté de parole et de points de vue assurée, retransmission des séances plénières/auditions).

Autre exemple d’innovation : le Conseil national de la refondation (CNR), lancé en septembre 2022. Il vise à mettre en place une nouvelle méthode de concertation et d’action pour amener les acteurs de la société civile et de la puissance publique à partager des diagnostics sur l’état du pays, à co-construire des stratégies nationales portant sur les grandes transitions (démographique, écologique, productive...) et à produire des solutions innovantes fondées sur la concertation, en matière d’éducation, de santé, de plein emploi ou encore de transition écologique, à l’échelle des bassins de vie. Ses travaux ne sont pas encore achevés à ce jour.

**Enfin, on trouve des expériences de participation citoyenne à l’échelle européenne et même internationale.** À titre d’illustration, une démarche de consultations citoyennes sur l’Europe, intitulée « *Quelle est votre Europe ?* », s’est ainsi tenue en 2018, à l’initiative de la France, pour refonder le projet européen. Soutenues par l’Union européenne (UE), ces consultations citoyennes ont été conduites dans les 27 États membres selon un calendrier unique et des principes méthodologiques partagés. La synthèse des débats, effectuée en France par la Commission nationale du débat public, a mis en exergue la demande de participation des citoyens ainsi que la volonté d’une plus grande transparence dans les décisions européennes<sup>72</sup>. En France, la clôture des consultations citoyennes sur l’Europe s’est d’ailleurs tenue symboliquement au CESE.

À l’échelle internationale enfin, on débat dans des enceintes variées des outils pour progresser dans la construction de l’action publique avec la société civile. Il y a vingt ans déjà, l’OCDE invitait les pouvoirs publics à associer davantage les citoyens à l’élaboration des politiques publiques. Depuis, les travaux sur le « gouvernement ouvert » et les innovations en matière de participation citoyenne se sont beaucoup développés. À l’échelle mondiale enfin, une « vigilance citoyenne » s’est organisée au sein de « l’agora numérique ». La ratification des traités de libre-échange nourrit des débats transfrontières dans tous les domaines et génère des pétitions « citoyennes » internationales en ligne ou des alertes ayant un retentissement mondial. Un autre exemple, particulièrement marquant, est celui de la question de la lutte contre le changement climatique avec la réunion des « conférences des parties » (COP) dans le cadre de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques, auxquelles prennent part, à chaque édition, près de 30 000 participants (délégation des États, entreprises, syndicats, ONG, scientifiques,

72 [Rapport](#) de la CNDP, *Consultations citoyennes sur l’Europe, Quelle est votre Europe ?*, 4 décembre 2018.





collectivités locales, médias). Ce développement d'une société civile internationale devrait s'accompagner d'outils permettant de s'assurer de la représentativité des organisations qui revendiquent d'être des porte-paroles légitimes des citoyens sur les enjeux planétaires, comme l'accès aux biens publics mondiaux<sup>73</sup>. Un enjeu crucial est celui de l'éducation des générations futures à l'exercice de cette citoyenneté mondiale promue par les institutions des Nations-Unies<sup>74</sup>.

#### ■ Les sondages et enquêtes de satisfaction sur les services publics

Depuis 2003, l'Institut Paul Delouvrier produit tous les ans un baromètre des services publics pour mesurer l'opinion des Français à l'égard de leurs services publics. Conçu comme un instrument pour stimuler la modernisation de l'action publique, il établit un classement des services publics et permet, fort de ses vingt ans de recul, d'appréhender les évolutions des attentes des usagers à leur égard. Première priorité des Français il y a vingt ans, l'emploi et la lutte contre le chômage régressent depuis 2012 dans la hiérarchie de leurs attentes et ne se situent plus aujourd'hui qu'en 6<sup>e</sup> position. La santé les a remplacés depuis une dizaine d'années, suivie de l'éducation, en 2<sup>e</sup> position depuis 20 ans. Cette dernière arrive même en tête des priorités chez les moins de 25 ans. Viennent ensuite en 3<sup>e</sup> position *ex-aequo* la sécurité, en particulier depuis les attentats de 2015, et la justice, qui après avoir été longtemps secondaire, enregistre de très fortes hausses depuis 2019. À noter que, chez les moins de 35 ans, c'est l'environnement qui se trouve en 3<sup>e</sup> position. La priorité accordée aux transports publics, bien que globalement faible, progresse chez les Français et retrouve son niveau d'avant la pandémie.

Les Français se montrent ambivalents dans leur appréciation des services publics : globalement satisfaits des prestations rendues par leurs services publics (71%), en particulier les impôts (82% de taux de satisfaction en 2022), la police et la gendarmerie (79%), la sécurité sociale et la santé publique (76%), ils sont moins de 50% à avoir une bonne opinion de l'action de l'État (46% en 2022, en baisse de 6 points par rapport à 2021) – l'éducation nationale (39%) et la santé (49%) marquant une baisse significative cette année –. Sur le service rendu, les avis sont partagés : un peu plus de la moitié des sondés estime que les administrations agissent de manière professionnelle (51%) et se montrent compréhensives à l'égard des erreurs commises par les usagers (52%). À l'inverse, moins de la moitié considère qu'elles orientent bien vers la personne compétente, cherchent à faciliter les démarches, rassurent les usagers, proposent des solutions ou encore répondent aux attentes. Par ailleurs, les Français se montrent particulièrement critiques en 2022 sur les efforts faits pour rendre ces services plus accessibles (46%, -4 points). Enfin, les Français expriment des attentes fortes à l'égard des services publics en termes d'amélioration du suivi de leur dossier et de respect des délais (44%), de disponibilité des agents (43%) et d'orientation vers la personne compétente (38%). Pour y parvenir, une grande majorité (8 sur 10) considère qu'il est possible d'améliorer la qualité des prestations des services publics sans augmenter les impôts<sup>75</sup>.

73 [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Les\\_biens\\_publics\\_mondiaux-2.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Les_biens_publics_mondiaux-2.pdf).

74 [Citoyenneté mondiale : perspective ou utopie ? | Nations Unies](#) ; Éducation à la citoyenneté mondiale ([unesco.org](https://unesco.org)).

75 [Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier](#), 2<sup>e</sup> éd., Kantar Public, novembre 2022.

Deux sondages récents, l'un de l'IFOP daté de novembre 2022, l'autre d'Opinion Way en avril 2023, corroborent, avec quelques nuances, ces résultats. Le premier, plus sévère, montre qu'une majorité des Français (61%), exceptés les jeunes de 18 à 25 ans, considère que les services publics fonctionnent mal, les lanternes rouges étant la justice (77% d'opinions négatives), l'hôpital (73%) et Pôle emploi (64%). Le second fait état d'une satisfaction moyenne des Français à l'égard des services publics : arrivent ainsi en tête l'assurance maladie et la mutualité sociale agricole (ex aequo à 6,6/10), suivies des collectivités en 2<sup>e</sup> position (avec une note de 6,5/10), puis des hôpitaux (6,4/10), de l'assurance retraite (6,3/10), des impôts (6,2/10), des préfectures et des caisses d'allocations familiales (ex aequo à 5,7/10) – Pôle emploi arrivant en dernière position (4,9/10).

En résumé, les Français sont globalement attachés à leurs services publics mais s'inquiètent de leur dégradation.

#### ■ Le contentieux, reflet de certaines pathologies de l'action publique

Il n'est pas rare que, lorsque les usagers ne parviennent pas à faire entendre leurs attentes à l'administration, ils forment devant le juge administratif un recours contre les décisions qu'elle prend (ou ne prend pas...). L'analyse des contentieux enregistrés et traités par les juridictions administratives constitue, à cet égard, un bon indicateur des champs de l'action publique où les usagers essuient le plus de refus ou rencontrent le plus de difficultés. Le contentieux des étrangers qui, il est vrai, peut avoir des causes spécifiques, arrive largement en tête numériquement, avec 43,5% des affaires enregistrées devant les tribunaux administratifs en 2022, 56,1% devant les cours administratives d'appel et 18,7% devant le Conseil d'État. Suivent ensuite, en volume, le contentieux de la fonction publique, celui de l'urbanisme et du logement, le contentieux fiscal, celui relatif aux pouvoirs de police administrative et le contentieux des aides sociales<sup>76</sup> – même si ce dernier champ est certainement celui dans lequel les usagers engagent le moins de recours contentieux faute d'accompagnement par des acteurs associatifs organisés à cette fin.

Pour affiner l'analyse, un questionnaire a été adressé, dans le cadre de la présente étude, en décembre 2022 à l'ensemble des magistrats administratifs en poste dans les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel, la Cour nationale du droit d'asile et la commission du contentieux du stationnement payant ou en mobilité<sup>77</sup> afin notamment d'appréhender les attentes des usagers à l'égard de l'administration et la nature des difficultés qu'ils rencontrent à son contact.

Dans leur grande majorité, les magistrats administratifs témoignent tout d'abord d'une évolution des attentes ou des ressentis des usagers à l'égard de l'administration. Ils relèvent une certaine frustration, voire une méfiance des usagers à l'égard de l'administration face aux difficultés qu'ils ont parfois pour franchir le dernier kilomètre.

76 CE, *Rapport d'activité 2023*, 1<sup>re</sup> partie, "Activité juridictionnelle", 1.1.1.

77 Le questionnaire a recueilli 80 réponses (dont 77 exploitables) soit un taux de retour de 5%.



Plusieurs types de difficultés se dégagent à la lecture des réponses au questionnaire :

- l'accès à l'administration, notamment aux guichets des préfectures ou des caisses d'allocations familiales (CAF) dans le contexte de dématérialisation massive des procédures : ces difficultés conduisent parfois le juge à devoir assumer un rôle de quasi « logisticien » avec l'utilisation massive des référés mesures utiles (L. 521-3 du code de justice administrative) par les requérants pour obtenir simplement une date de convocation ;
- l'identification du service compétent face à l'enchevêtrement des acteurs<sup>78</sup> ;
- la complexité des règles et procédures applicables, qui induit un certain nombre d'effets pervers (notamment celui des effets de seuils<sup>79</sup> ou celui de la multiplicité des terrains susceptibles de justifier un titre ou une aide sociale, effet aggravé par le fait que l'administration se borne à instruire sur le fondement demandé sans rechercher si la demande formulée aurait pu être satisfaite sur un autre terrain) ;
- les formulaires, trop souvent difficiles et excessivement rigides ;
- les réponses de l'administration, parfois obscures, insuffisantes voire inexistantes, ou rendues à l'issue d'un trop long délai<sup>80</sup> ;
- la difficulté de l'administration à corriger rapidement ses erreurs ou celles de l'utilisateur en matière d'aide sociale<sup>81</sup> ;
- l'exécution des décisions de justice<sup>82</sup>.

78 Quelques illustrations :

- CAF : nécessité de se ré-affilier à une CAF quand on change de département... Les usagers ne « comprennent pas pourquoi les services de CAF ne communiquent pas entre eux ».

- Le contentieux des cartes de mobilité inclusion (CMI) pose aussi des problèmes d'articulation : « Pour la CMI-S, CMI- P ou CMIS I, on a une décision qui est prise par le département mais en cas de recours ce sont les CDAPH qui produisent les mémoires. Or, elles n'ont pas la qualité pour défendre ».

- Pour les titres, « se pose la question de l'articulation entre préfectures (chargées de l'instruction) et l'ANTS (chargée de la fabrication des titres, souvent avec des retards). »

- Concernant le chèque énergie, « les requérants n'arrivent pas à identifier l'acteur public à l'origine du non-octroi de leur chèque (DGFIP ou ASP) ».

79 Exemple des cartes de stationnement cité dans le cadre du contentieux social (« périmètre de marche de 250 m au maximum : mais il suffit que le médecin certifie 242 m ou plus raisonnablement 300 m pour que le demandeur bénéficie ou non de l'aide pour une situation à peu près identique »).

80 Sur la question des délais de réponses :

- En droit des étrangers : « Les recours portés devant les TA et CAA sont souvent dirigés contre des décisions implicites de rejet dues à l'absence de personnel en préfecture ».

- En droit de l'éducation : réponses tardives du rectorat sur les demandes d'aménagement pour les épreuves du BAC ou brevet...

81 « Il est fréquent que les usagers soient obligés de rembourser des sommes indûment touchées au titre de certaines aides, y compris lorsqu'ils sont de bonne foi. Or, ces sommes résultent souvent d'erreurs de l'administration (CAF...) », d'une « difficulté des allocataires à comprendre leurs obligations déclaratives ou du repérage trop tardif par les CAF des erreurs relevées dans les déclarations ». « Les modalités de calcul des droits sont souvent obscures et la motivation des décisions de l'administration souvent défailante... » « Trop d'usagers ne comprennent pas les décisions de l'administration et n'ont pas accès à elle pour obtenir une explication, ce qui nourrit une frustration... c'est alors souvent le juge qui fait de la pédagogie. » « Des CAF continuent à prélever des sommes en remboursements d'indus alors que la requête est suspensive ».

82 C'est le cas par exemple :

- en matière de DALO, du fait du manque de logements, en particulier en Ile-de-France ;

- en droit des étrangers, face au décalage existant entre le nombre d'obligations de quitter le territoire prononcées, souvent confirmées par le juge, et celles exécutées au final ;

La grande majorité des magistrats ayant répondu voit dans l'insuffisance des moyens humains dont dispose l'administration la cause principale de ces difficultés, en particulier dans le domaine des étrangers. S'y ajoute également, selon eux, un manque de formation des personnels en droit public (recours fréquent à des personnes accomplissant un service civique), à l'origine d'un défaut de motivation correcte des décisions. À ces difficultés s'ajoute souvent un problème organisationnel : un tiers des magistrats pointe par exemple un défaut de circulation de l'information entre les services instructeurs et les services chargés du contentieux au sein des préfectures, ce qui conduit à reproduire les mêmes erreurs, décision après décision.

Trois contentieux concentrent tout particulièrement leur difficulté à franchir ce « dernier kilomètre » qui les lie à l'administration : le contentieux des étrangers, le contentieux du droit au logement opposable (DALO) et les contentieux sociaux.

Face à ce constat, les usagers veulent une administration plus accessible et disponible (« il est très important de pouvoir avoir un contact humain, y compris par téléphone »), plus claire et pédagogique (« les décisions doivent être plus intelligibles »), plus simple dans ses procédures, plus à l'écoute des situations particulières, plus transparente, plus rapide et réactive, moins verticale... Plus efficace en somme ! Un ressenti analogue s'exprime également à l'endroit des administrations centrales, en particulier en matière d'environnement.

Un certain nombre de magistrats relèvent également un changement de posture de l'utilisateur, qui fait valoir « ses droits à ... », au risque d'en oublier parfois les obligations qui peuvent être à sa charge et d'instrumentaliser la juridiction administrative, dont on attend également qu'elle soit rapide, efficace et claire.

Au-delà des situations marginales de fraude et de mauvaise foi, les magistrats identifient aussi des situations dans lesquelles la difficulté à franchir le dernier kilomètre est parfois le fait de l'utilisateur. C'est le cas par exemple lorsque l'utilisateur manque de diligence voire ne répond pas à une sollicitation (pièces complémentaires, justificatifs, etc.), parfois aussi parce qu'il ne comprend tout simplement pas ce qui lui est demandé de produire ou confond certaines procédures. Il arrive ainsi qu'en cherchant à réduire le poids de ses impôts, le contribuable se mette en situation délicate (exemple des investissements immobiliers dans un but de défiscalisation dont il ne peut bénéficier puisqu'il ne remplit pas les conditions). Il arrive encore que les usagers multiplient les demandes ou les formulent de façon insuffisamment explicite (en matière de contentieux des étrangers ou de la fonction publique par exemple). Enfin, il se trouve des usagers maximalistes dans leur posture, notamment dans le cadre du droit de l'urbanisme ou du droit fiscal, ou encore procéduriers, qui peuvent multiplier les contentieux y compris dans des situations où le problème en cause ne relève pas d'une démarche juridictionnelle.

Au-delà de ce panorama explicite des attentes des usagers, il y a toutefois des attentes qui restent tues et n'en sont pas moins importantes dans leur perception du dernier kilomètre.

- en matière de fonction publique : « il est fréquent que la réintégration d'un agent prononcée par le juge soit contournée par l'administration »

- en matière d'éducation : « l'administration attend la fin de l'année scolaire pour prendre la décisions exigées par le juge ».



### b. L'importance des attentes non exprimées

Il y a d'abord les attentes vis-à-vis des services qui structurent le quotidien des usagers (électricité, eau potable, déchets, versement par l'agence de services et de paiement et les caisses d'allocations familiales de plusieurs dizaines de millions de prestations tous les mois, scolarisation des enfants à l'école, etc.) dont la mesure n'est prise que lorsqu'ils ne fonctionnent pas comme prévu (inquiétude en fin d'année 2022 face aux risques d'approvisionnement en électricité, villages sans eau potable dans certains départements<sup>83</sup>, panne de réseau d'un opérateur télécom affectant les services d'urgence, grève des éboueurs, délais de versement des aides de la politique agricole commune entre 2016 et 2020<sup>84</sup>, fermeture des écoles durant la crise sanitaire, etc.). Or, ce sont pourtant les services qui garantissent la vie ordinaire de la majorité de nos concitoyens<sup>85</sup>.

Il y a ensuite les attentes que l'administration peine à appréhender. C'est le cas par exemple des attentes des justiciables, qui peuvent être « d'une évidence trompeuse »<sup>86</sup>. Dans un rapport de 2020, l'inspection générale de la Justice montre en effet que, si sondages et politiques de justice soulignent l'aspiration de nos concitoyens à une justice « plus rapide et moins chère », la réalité de leurs attentes est en fait plus complexe. S'appuyant sur les travaux de Tom Yaler<sup>87</sup>, connus sous le nom « procedural justice », elle relève qu'avant le coût et même le résultat, les justiciables sont sensibles à la loyauté de la procédure et à la manière dont ils sont traités par l'institution (écoute, possibilité de faire valoir son point de vue, etc.).

Globalement, les justiciables ont une relation ambivalente à l'égard de l'institution de la justice<sup>88</sup>. S'ils identifient unanimement la justice comme une condition du vivre-ensemble et si l'autorité de la justice est globalement reconnue et acceptée, « c'est une représentation surplombante de la justice qui ressort des [travaux] », voire une certaine crainte (tirée de la méconnaissance qu'ont les justiciables du système et de l'incertitude quant à l'issue de leur procès). Les justiciables éprouvent des ressentis parfois contradictoires à l'égard de la justice : « justice trop rapide par exemple dans le cas des comparutions immédiates ou trop lente lorsqu'il s'agit de décider des modalités de garde d'un enfant [...], fort décalage entre ce que le droit permet (la résolution de litiges par une technique juridique parfois complexe) et les attentes des justiciables qui veulent que l'humain, l'individu, sa singularité soient pris en compte et demandent des marques d'empathie et d'écoute ».

83 Plus d'une centaine de communes étaient sans eau potable en août 2022. Une situation qui perdure en [Ardèche](#), dans les [Pyrénées-Orientales](#) ou, plus gravement encore, en [Guadeloupe](#), où la population connaît de graves problèmes structurels d'accès à l'eau potable.

84 Retard du versement des aides à l'agriculture biologique ([senat.fr](#)).

85 M. Ndour et B. Boidin. « "L'accès aux biens et services essentiels" : une notion centrale et ambiguë du développement », *L'Homme & la Société*, vol. 185-186, n° 3-4, 2012, p. 223-248.

86 Inspection générale de la justice, [rapport définitif Attentes des justiciables](#), août 2020, n° 061-20, p. 17 à 19.

87 T. Yaler, S. Blader, « Cooperation in groups : procedural justice, social identity and behavioural engagement », *Psychology Press*, 2000.

88 Mission de recherche Droit et Justice, « [Les rapports des citoyennes à la justice](#) », *Actu recherche*, n° 11, septembre 2021, dir. C. Vigour : les citations de ce paragraphe et du suivant en sont issues.

Dans ce contexte, plusieurs types de justiciables peuvent être identifiés dans leur rapport au droit et à la justice : « les personnes « déifiantes » qui ont majoritairement expérimenté le système judiciaire et s'en méfient ; les personnes qui se perçoivent comme « illégitimes », au sens où elles expriment une relative confiance mais ne se sentent pas compétentes pour se prononcer ; les personnes « confiantes distantes » qui se déclarent satisfaites du système judiciaire tout en ne souhaitant pas y avoir affaire et les personnes « légitimistes » qui éprouvent une grande confiance et satisfaction. » Le rapport de l'inspection générale de la justice identifie une cinquième catégorie de justiciables : ceux qui « n'expriment aucune demande à l'égard de la justice, ce qui est encore plus inquiétant. [Ils] ont renoncé [,] n'y croient plus – et peut-être n'y ont-ils] jamais cru. Entrent dans cette catégorie les très pauvres, [...] les migrants, ces « étrangers absolus », qui ne comprennent pas notre langue, encore moins notre droit, et [...] certaines femmes – on songe à #MeToo »<sup>89</sup>. En cause dans cette hypothèse : la perception « d'un déni de dignité ».

Soucieux de connaître la perception des justiciables sur l'intervention de la justice, des chefs de juridiction ont mené, localement, des expériences de nature à les éclairer sur les attentes des justiciables. Le tribunal de grande instance d'Angoulême<sup>90</sup> a été la première juridiction européenne à mettre en œuvre en 2010 le questionnaire élaboré par la « Commission européenne pour l'efficacité de la justice » (CEPEJ) du Conseil de l'Europe. Les résultats obtenus ont permis de mettre en lumière le manque de lisibilité de la signalétique et du dispositif d'aide et d'accompagnement des victimes au sein du tribunal, et d'y apporter des améliorations. Les chefs de juridiction, qui sont aujourd'hui en poste au tribunal judiciaire de Lyon, y ont diffusé cette bonne pratique, et l'ont enrichie dans le cadre d'un partenariat avec le barreau et la faculté de droit de Lyon<sup>91</sup>.

Enfin, dernier type d'attente non-exprimée par les usagers, et non des moindres : le « non-recours ». Cette notion désigne le fait qu'une partie des destinataires des politiques publiques n'utilisent pas les prestations ou les services auxquels ils ont droit<sup>92</sup>. L'émergence de la question du non-recours aux prestations sociales en Grande-Bretagne dans les années 1960 puis aux Pays-Bas la décennie suivante et en Allemagne dans les années 1980 est généralement associée à l'accroissement des prestations destinées à certaines populations<sup>93</sup>.

Loin d'être négligeable – l'OCDE estime les taux de non-recours de l'ordre de 20% à 40%<sup>94</sup>, le phénomène peut être analysé sous plusieurs facettes : les sociologues

89 Inspection générale de la justice, *Attentes des justiciables...*, op. cit., p. 19.

90 La conduite d'une enquête de satisfaction des usagers de la justice - Le questionnaire de satisfaction mis en place au palais de justice d'Angoulême - [1] | [Cairn.info](#).

91 V. l'intervention de Michaël Janas, président du tribunal judiciaire de Lyon, lors de la conférence du 24 mai 2023.

92 H. Revil et P. Warin. « Non-recours », L. Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*, 5<sup>e</sup> éd. entièrement revue et corrigée, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 398-404.

93 B. Lucas et P. Warin. « 14. Le non-recours aux prestations : éléments d'une analyse critique des politiques sociales », O. Giraud éd., *Politiques sociales : l'état des savoirs*, La Découverte, 2022, pp. 239-253.

94 V. Hernanz, F. Malherbet et M. Pellizzari, « Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries : A Review of the Evidence », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 17, 2004. L'étude estime par exemple les taux de non-recours de 50 à 70% aux Pays-Bas pour les aides financières accordées aux ménages à bas revenus, ou de 30 à 40% en Grande-Bretagne pour les pensions de retraite, et de 20% environ pour les aides au logement.

y voient le reflet des inégalités sociales et des trajectoires de vie – le montage d'un dossier d'aides sociales pouvant parfois relever du « parcours du combattant » ; les économistes l'analysent en termes d'utilités et de rationalités multiples, les géographes sous le prisme des problèmes de déplacement et les politistes comme le résultat d'une appréciation de l'offre publique par ses destinataires<sup>95</sup>.

L'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE) identifie cinq types de facteurs explicatifs du non-recours : la « non-connaissance », lorsque l'offre n'est pas connue ; la « non-orientation », lorsque les bénéficiaires – qu'ils connaissent ou pas l'offre – ne sont pas sollicités ou accompagnés pour demander l'ouverture ou le renouvellement d'un droit, sinon pour en vérifier la possibilité ; la « non-proposition », lorsque l'offre n'est pas activée par les agents prestataires malgré l'éligibilité du demandeur, que celui-ci connaisse ou pas l'offre ; la « non-réception », lorsque l'offre est connue, demandée mais pas obtenue ou utilisée ; la « non-demande », quand l'offre est connue mais pas demandée, abandonnée ou bien lorsqu'un droit est ouvert mais que la prestation ou le service n'est pas utilisé. Ces formes de non-recours peuvent se succéder dans le temps, et une même personne ou un même ménage peut se retrouver simultanément dans une ou plusieurs situations de non-recours. D'après une étude récente<sup>96</sup>, le manque d'information sur les aides ou les organismes auprès desquels s'adresser serait actuellement la principale cause de non-recours (cité dans 39% des cas). La seconde raison, la plus fréquemment citée, a trait aux démarches trop complexes ou trop longues (23%), suivie par la crainte des conséquences négatives (18%) et le souhait de s'en sortir soi-même sans dépendre de l'aide sociale ou de ne pas être considéré comme un assisté (16%).

En France, les travaux les plus récents montrent que le taux de non-recours à certaines prestations sociales peut dépasser 30%. Ainsi, le non-recours concerne une personne sur deux pour le minimum vieillesse (ASPA)<sup>97</sup> et 34% des foyers éligibles au revenu de solidarité active (RSA) en moyenne par trimestre et à 20% de manière pérenne (trois semestres consécutifs)<sup>98</sup>, sans que l'on puisse toutefois établir avec certitude l'importance des sommes concernées par cet enjeu de non-recours. On constate le même ordre de grandeur s'agissant du recours à l'assurance chômage : entre 390 000 et 690 000 chômeurs pouvant prétendre à une indemnisation ne feraient pas valoir leurs droits (soit 25% et 42% des salariés éligibles)<sup>99</sup>. Quant au taux de non-recours à la complémentaire santé solidaire<sup>100</sup>, il reste supérieur à 40%, bien qu'orienté à la baisse (44% en 2021 contre 49% en 2018)<sup>101</sup>. Autre exemple de non-recours, l'enquête sociologique sur la santé au travail publiée en 2022 a révélé un déficit important de déclarations d'accidents

95 Ph. Warin, *Le non-recours aux politiques sociales*, Presses universitaires de Grenoble, 2017, pp. 7-15.

96 DREES, « Prestations sociales : pour quatre personnes sur dix, le non-recours est principalement lié au manque d'information », *Études et Résultats*, avril 2023, n° 1263.

97 Le non-recours au minimum vieillesse des personnes seules | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques ([solidarites-sante.gouv.fr](https://solidarites-sante.gouv.fr)).

98 C. Hannafi, R. Le Gall, L. Omalek, C. Marc, « Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats », *Les Dossiers de la DREES*, n° 92, 2022.

99 « Document-detudes\_Nonrecours-a-lassurance-chomage\_.pdf », [travail-emploi.gouv.fr](https://travail-emploi.gouv.fr). Cela concerne plus particulièrement les salariés en contrats courts.

100 La CSS a remplacé en 2019 la couverture maladie universelle complémentaire et l'aide au paiement d'une complémentaire santé, dont les taux de recours étaient faibles.

101 <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2023-03/DD107.pdf>.

du travail dans les très petites entreprises (TPE)<sup>102</sup> : on estime ainsi que près de la moitié de ces accidents ne serait pas déclarée dans le secteur privé, ce qui s'expliquerait en partie par un déficit d'information des salariés.

Face à ces usagers plus divers dans leurs attentes (exprimées ou non) vis-à-vis des pouvoirs et services publics, plus complexes aussi et à certains égards plus exigeants à leur endroit, l'administration n'est pas restée inactive et a connu, elle aussi, des changements majeurs ces dernières années.

## 1.2. Un appareil administratif qui a connu des transformations profondes souvent au détriment de sa relation avec l'utilisateur

Toute action publique a vocation à se déployer dans un « paysage administratif ». Au cours des dernières décennies, ce paysage administratif s'est caractérisé par des acteurs plus nombreux et qui, dans une certaine mesure, se sont éloignés des usagers, du moins des plus fragiles, des moins « connectés », et ont trop souvent eu tendance à faire reposer cette nouvelle complexité sur l'utilisateur.

### 1.2.1. Le paysage de l'action administrative a changé

**Trouvant ses origines dans l'Ancien Régime puis dans l'œuvre administrative de la Révolution et de l'Empire, l'organisation de l'État** traduit le souci tenace de la puissance publique d'asseoir son autorité et de garantir l'effectivité de ses décisions jusqu'au *dernier kilomètre*. La maîtrise du territoire s'impose comme une priorité pour les souverains de l'Ancien régime. Elle s'incarne, au XVII<sup>e</sup> siècle, par les fortifications de Vauban, le développement des messageries royales et le rôle majeur des intendants dans l'organisation et la mise en œuvre de l'action territoriale de la monarchie. La Révolution de 1789 procède à une refondation : si les communes succèdent aux anciennes paroisses, le découpage des départements met fin aux vieilles féodalités, faisant triompher une approche qui se veut rationnelle. L'institution par Napoléon Bonaparte des préfets pour incarner l'autorité de l'État dans les départements<sup>103</sup> complète cet édifice, à travers une approche ouvertement et fortement centralisatrice. L'organisation, ainsi mise en place s'est avérée d'autant plus durable – puisqu'elle perdure dans une certaine mesure jusqu'à aujourd'hui – qu'elle s'est facilement acclimatée aux changements de régimes et qu'elle a répondu aux deux principaux objectifs poursuivis par les régimes républicains : assurer l'uniformité de la règle de droit sur l'ensemble du territoire et garantir le respect du principe d'égalité dans l'accès aux politiques publiques.

102 « Santé et travail dans les TPE : le travail avant tout ? L'exemple du bâtiment, de la coiffure et de la restauration » ([travail-emploi.gouv.fr](https://travail-emploi.gouv.fr)).

103 Préfigurés par les « *commissaires du Directoire* » (Constitution de l'an III), les préfets sont devenus les représentants uniques du Gouvernement dans les départements avec la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) : désormais, « *Le préfet sera chargé seul de l'administration* ».



**Aujourd'hui, près de deux siècles plus tard, les conditions de mise en œuvre du dernier kilomètre de l'action publique ont toutefois profondément évolué.**

Plusieurs facteurs expliquent ce changement : des facteurs exogènes, liés à l'évolution des modes de vie depuis les années 1970-1980, et les réformes structurelles, qui sont venues modifier l'organisation de l'action de la puissance publique dans les territoires.

**a. Plusieurs facteurs exogènes ont pesé sur les conditions de mise en œuvre de l'action publique**

L'environnement dans lequel s'exerce l'action publique a connu trois évolutions majeures au cours des dernières décennies : une massification du nombre des usagers des grands services publics, un phénomène de métropolisation et de périurbanisation de la population, et une évolution générale des modes de travail.

■ **La massification du recours à certains dispositifs publics.**

Dans un contexte général d'accroissement de la population française (la France a gagné plus de 14 millions d'habitants depuis le milieu des années 1970<sup>104</sup>, passant de 53,8 millions d'habitants en 1975 à 68,7 millions d'habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2023), deux facteurs notables ont eu un impact significatif sur le fonctionnement des services publics : la massification de l'accès à l'éducation et la montée en puissance de la protection sociale.

**La jeunesse du pays est aujourd'hui davantage scolarisée qu'elle ne l'était à la fin des années 1960.** D'abord, les enfants entrent plus tôt à l'école : alors qu'ils n'étaient qu'un sur deux à y entrer avant l'âge de 5 ans en 1960, la quasi-totalité des 2-5 ans fréquente désormais une école maternelle depuis les années 1990<sup>105</sup>. Les effectifs des écoles maternelles ont ainsi progressé de plus d'un million d'enfants sur la période (800 000 scolarisés en 1958 dans environ 5 400 écoles à 2,4 millions d'enfants au début des années 2000 dans environ 18 000 écoles). Dans le même temps, le nombre d'élèves par classe est passé de 43 élèves en 1960 à 40 en 1970, puis à 30 en 1980, 25 à la fin des années 90<sup>106</sup> et 22 en moyenne en 2021. Ensuite, les jeunes restent plus longtemps à l'école : alors qu'au début des années 1960 moins de la moitié d'une classe d'âge entrait en 6<sup>e</sup> et qu'un seul jeune sur dix obtenait le baccalauréat, les réformes successives opérées dans les années 1960 à 1990 ont conduit à une massification de l'accès au secondaire et aux études supérieures. Le nombre d'enfants scolarisés au collège est ainsi passé d'un peu moins d'un million en 1959 à 3 millions depuis le milieu des années 1970 – ils sont aujourd'hui 3,4 millions à être scolarisés dans les collèges publics et privés du pays<sup>107</sup>.

104 E. Athari, S. Papon, I. Robert-Bobée, « Quarante ans d'évolution de la démographie française : le vieillissement de la population s'accélère avec l'avancée en âge des baby-boomers », *Insee Références*, novembre 2019, dans INSEE, France, portrait social, éd. 2019.

105 Sénat, [Rapport d'information n° 47, Accueil des jeunes enfants : pour un nouveau service public, 2008.](#)

106 Note d'information du ministère de l'éducation nationale, *L'évolution de la taille des classes dans les écoles du premier degré depuis 1960*, n° 96-45, novembre 1996.

107 L'éducation nationale en chiffres 2021 | [Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse.](#)

L'évolution des effectifs du second cycle général et technologique s'est avérée tout aussi massive : alors que moins de 400 000 élèves étaient scolarisés au lycée en 1959, ils sont aujourd'hui plus de 1,6 millions. Par ailleurs, 83% des jeunes d'une même classe d'âge ont obtenu le baccalauréat en 2021 ; parmi eux, plus de sept bacheliers sur dix (toutes séries confondues) ont poursuivi leurs études dans l'enseignement supérieur<sup>108</sup> (contre 10% d'une classe d'âge des 18-25 ans en 1968). Cette évolution massive de la scolarisation des jeunes a évidemment eu un profond effet sur le fonctionnement du système scolaire et universitaire ainsi que sur les attentes des jeunes et de leurs parents.

**La montée en puissance des prestations sociales constitue un autre facteur majeur de transformation du paysage administratif français depuis l'après-guerre.** Vaste système redistributif<sup>109</sup> représentant aujourd'hui près de 91 milliards d'euros de dépenses publiques<sup>110</sup>, les prestations sociales (qui comprennent notamment les minima sociaux, les allocations logement, les prestations familiales, la prime d'activité, la garantie jeunes, les bourses sur critères sociaux, le chèque énergie) sont le fruit d'une construction progressive visant à combler les lacunes du système contributif de protection sociale et à allouer des ressources aux personnes ou ménages exposés à certains risques.

Les minima sociaux, qui visent à garantir un revenu minimum à leurs bénéficiaires et en représentent environ un tiers en volume (30,4 milliards d'euros en 2020, soit 1,3% du PIB), répondent à plusieurs logiques d'action :

- compléter les ressources des personnes qui ne sont pas ou plus en capacité de travailler, à travers le minimum vieillesse (créé en 1957 et devenu l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) en 2007), le minimum invalidité (créé en 1957) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH, créée en 1975) ;
- subvenir aux besoins de femmes isolées : c'est ce qui a présidé à la création en 1974 de l'allocation parent isolé (intégrée depuis dans le revenu de solidarité active – RSA – à sa création en 2009) et à celle de l'allocation veuvage en 1980 ;
- garantir des ressources minimales aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, à travers l'allocation de solidarité spécifique (ASS, créée en 1984) ;
- couvrir les situations d'exclusion à travers la création en 1988 du revenu minimum d'insertion (conçu alors comme « ultime filet de sécurité » et intégré en 2009 dans le RSA), celle du revenu de solidarité outre-mer (RSO) en 2001 et celle de l'allocation pour les demandeurs d'asile en 2015.

L'essentiel des moyens se concentrent sur quatre dispositifs : le RSA, l'AAH, l'ASS et l'ASPA. Fin 2020, 4,47 millions de personnes étaient allocataires d'un minimum social. En incluant les conjoints et les personnes à charge, 11% de la population étaient ainsi couverts par ces dispositifs (soit 7,1 millions de personnes).

108 L'accès à l'enseignement supérieur - état de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en France n° 15, [enseignementsup-recherche.gouv.fr.](#)

109 Auquel on pourrait ajouter les aides prodiguées via le système contributif (ex : crédits d'impôts, etc.).

110 À ces prestations sociales au sens strict, on pourrait également retenir, comme l'avait fait l'étude du Conseil d'État [Les conditions de ressources dans les politiques sociales : 15 propositions pour simplifier et harmoniser leur prise en compte](#) de 2020, un périmètre plus large d'aides sociales, comprenant par ex. les prêts à taux zéro, l'aide sociale à l'hébergement, les allocations d'aide sociale à l'enfance, la complémentaire santé solidarité, l'aide médicale d'État et l'aide juridictionnelle, pour un montant total de 120 mds d'euros.



Les prestations familiales représentent un autre tiers en volume des prestations sociales non-contributives (31,3 milliards d'euros en 2020) pour 6,7 millions d'allocataires. Viennent ensuite les aides au logement (16,7 milliards d'euros) pour 6,7 millions d'allocataires également, la prime d'activité (10 milliards d'euros) pour un total de 4,6 millions de foyers en 2020 et la garantie jeunes (généralisée à l'ensemble du territoire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, qui a connu une augmentation sensible en 2020 avec la mise en place du plan « 1 jeune, 1 solution » et a été remplacée au 1<sup>er</sup> mars 2022 par le contrat d'engagement jeune). Enfin, près de 750 000 étudiants ont perçu une bourse sur critères sociaux du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en 2020-2021.

Le rôle d'amortisseur social de ces prestations est évidemment notable. En 2019, plus de 9 millions de personnes étaient en situation de pauvreté en France, c'est-à-dire vivaient avec moins de 1 102 euros par mois pour une seule personne (2 314 euros pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans). Pour ces personnes, les prestations sociales non-contributives représentaient 38% de leur revenu disponible (13% de minima sociaux, 11% d'aides au logement, 10% de prestations familiales et 3% de prime d'activité)<sup>111</sup>.

La complexité des règles applicables aux prestations sociales est parfois source de confusion, voire d'insécurité pour l'utilisateur (exemple du RSA dont le montant est variable en fonction de l'évolution des revenus<sup>112</sup> ce qui le rend souvent difficilement prévisible pour les bénéficiaires). Tel est le cas par exemple lorsque les notions prises en compte dans le calcul des prestations recouvrent des acceptions différentes. La notion d'« inaptitude » qui implique l'avis du médecin du travail lorsqu'on parle de « licenciement pour inaptitude » recouvre l'avis d'un autre médecin – le médecin-conseil de l'assurance maladie – lorsqu'on parle de retraite pour inaptitude<sup>113</sup>. Le même risque de confusion peut également s'appliquer à la notion de « taux d'incapacité », laquelle revêt trois acceptions (entre lesquelles les assurés peuvent être conduits à naviguer au cours de leur carrière et qui mobilisent des règles, procédures et acteurs distincts) : le taux d'incapacité déterminé par le médecin-conseil en vue de l'accès à la retraite pour inaptitude ; le taux d'incapacité pris en compte par les équipes pluridisciplinaires des MDPH au titre de l'accès aux droits pour les personnes en situation de handicap ; le taux d'incapacité pris en compte pour le calcul des rentes au titre de l'assurance AT-MP (accidents du travail et maladies professionnelles)<sup>114</sup>.

### ■ Le double phénomène de métropolisation et de périurbanisation de la population française

Si, depuis la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, on assiste partout dans le monde à un phénomène de regroupement des populations dans les grandes villes et leurs périphéries immédiates, sous l'effet d'une mondialisation de l'économie qui favorise les villes métropoles (phénomène qui se caractérise notamment par une concentration des emplois et des activités « créatrices de valeur » ainsi que des

111 J. Blasco, S. Picard, « Quarante ans d'inégalités de niveau de vie et de redistribution en France (1975-2016) », in *Quarante ans d'évolution de la société française*, Insee Références, 2019.

112 Toute rentrée financière (y compris un don reçu pour les étrennes) vient grever le montant du RSA.

113 IGAS, *Les retraites pour inaptitude*, 2022-041R, octobre 2022.

114 IGAS, *Contribution au titre de la présente étude*, 2022-098R, janvier 2023.

fonctions de commandement économique et politique), il faut souligner que, dans notre pays, **ce phénomène de métropolisation a été souhaité et encouragé par l'État**, notamment pour rééquilibrer le territoire français et son excessive concentration sur Paris. La mission de favoriser le développement de « métropoles d'équilibre » a été confiée dans les années 1960 à la DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) avec l'objectif d'en faire « des pôles de développement ruisselant sur l'ensemble de leur territoire [...] »<sup>115</sup>. En 1964, sont ainsi instituées huit métropoles d'équilibre : Lille-Roubaix-Tourcoing, Metz-Nancy, Strasbourg, Nantes-Saint-Nazaire, Lyon-Saint-Étienne-Grenoble, Bordeaux, Toulouse, Marseille, avec, à leurs côtés quatre « centres régionaux de plein exercice » (Rennes, Nice, Dijon et Clermont-Ferrand). L'État aménageur décide d'implanter une série de grands équipements en faveur de ces villes (TGV ; autoroutes ; ponts d'Aquitaine, de Cheviré et de Saint-Nazaire ; nouveaux ports autonomes ; centrales nucléaires, aéroports ; etc.).

L'effet de la mondialisation amplifie, à partir des années 1980, le phénomène de concentration des richesses et des emplois dans les grandes villes du pays. « *Durant [cette décennie], [...] la région parisienne [concentre] une très large partie de la croissance nationale (...). [Puis], progressivement, cette croissance [se diffuse à d'autres territoires]. Profitant d'un rapport entre qualité et coût de la vie bien plus favorable qu'en région parisienne, de l'effet TGV et de la dynamique de la décentralisation, un groupe de grandes villes régionales [se détache], affichant depuis les années 1990 une croissance particulièrement soutenue, surtout dans l'Ouest et le Sud. Sur la carte, [se dessine] une sorte de grand U de la croissance : de Rennes à Lyon, en passant par Nantes, Bordeaux, Toulouse et Montpellier.* »<sup>116</sup> Ces métropoles, auxquelles le législateur a accordé un statut juridique spécifique en 2014<sup>117</sup>, polarisent une large part de la croissance des emplois et des richesses : l'Île-de-France concentre ainsi 31% du PIB national et 62% des emplois de services supérieurs, et les dix principales villes de province un cinquième du PIB national. **L'État s'est lui-même inscrit dans ce mouvement en concentrant certaines fonctions administratives dans les grandes capitales régionales**, dont le nombre a été réduit par la loi du 16 janvier 2015.

La concentration métropolitaine génère toutefois des externalités négatives (pollution<sup>118</sup>, embouteillages, augmentation du coût du logement, étalement urbain), auxquelles la puissance publique s'efforce de répondre par des politiques correctrices (construction de logements sociaux dans les communes couvertes

115 P. Vermeren. « 1. Petite histoire du modèle métropolitain à la française », *L'impasse de la métropolisation*, Gallimard, 2021, pp. 22-35.

116 P. Veltz, « [Le grand retour des territoires locaux](#) », *Études*, n° 3, 2022, pp. 43-54.

117 La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (loi RCT) accorde un statut particulier aux métropoles, largement modifié quelques années plus tard par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ([loi MAPTAM](#)). On compte aujourd'hui 22 métropoles au sens juridique du terme. Ces dernières concentrent 29% de la population nationale.

118 Not. de l'air : les niveaux maximums autorisés par le droit de l'UE pour la concentration en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 ont ainsi été structurellement dépassés dans plusieurs métropoles, conduisant le Conseil d'État, saisi par des associations de protection de l'environnement, à enjoindre au Gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour ramener les sous les valeurs limites, conformément au droit de l'UE (CE, 12 juillet 2017, [n° 394254](#), Rec.).



par l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000, encadrement des loyers dans les zones tendues, développement des zones à faible émission, principe du « zéro artificialisation nette » à l'occasion de loi dite Climat et résilience du 22 août 2021, mise en place d'une politique du *dernier kilomètre*<sup>119</sup>, au sens littéral du terme, pour répondre à l'enjeu d'approvisionnement des centres villes, etc.). Elle se traduit en outre par de fortes inégalités spatiales, tant au sein des ensembles métropolitains, qu'entre métropoles et zones périphériques.

Une attention particulière est portée notamment à partir des années 1990 aux périphéries des ensembles métropolitains, les banlieues, et plus généralement aux quartiers prioritaires de la politique de la ville qui concentrent un certain nombre de difficultés sociales (taux de pauvreté très élevé – 43% en 2020, contre 14,5% pour la France métropolitaine ; taux de chômage de 18,5% en 2020 contre 8,5% pour la France métropolitaine ; taux de décrochage scolaire élevé ; etc.). Environ 6 millions d'habitants vivent dans les 1 514 quartiers reconnus prioritaires en métropole et en outre-mer compte-tenu de leur niveau de décrochage par rapport aux revenus de l'agglomération dans laquelle ils se situent et par rapport aux revenus de la France métropolitaine.

Dans le même temps, **le pays a connu au cours des dernières décennies un important phénomène de péri-urbanisation**, sous l'effet de l'étalement des zones commerciales, de la généralisation de l'automobile et de l'attrait des Français pour l'habitat individuel, que la puissance publique a encouragé par des politiques de soutien à l'accession à la propriété (réforme des aides aux logements en 1977, création du prêt à taux zéro en 1995, mise à disposition de foncier auprès des aménageurs dans les communes, etc.). Ce mouvement, qui a radicalement modifié le visage des zones en périphérie des agglomérations urbaines, a fait peser sur les acteurs publics de nouvelles contraintes, et notamment sur les villes et villages concernés la nécessité de développer une offre de services nouvelle. Parallèlement, il a eu pour effet d'éloigner un certain nombre d'habitants de l'accès à certains services publics sous l'effet concomitant de leur rationalisation, ce qui a pu générer, dans certains territoires, des phénomènes de ségrégation sociale<sup>120</sup>.

De ces contrastes est née dans la période récente la représentation d'une France coupée en deux, entre d'un côté, des métropoles, gagnantes de la mondialisation, et de l'autre une « France périphérique »<sup>121</sup>, où les habitants éprouvent un sentiment d'abandon par la puissance publique à l'origine d'un phénomène préoccupant d'absentéisme. On retrouve derrière cet intitulé la France des villes petites et moyennes, la France des sous-préfectures, dont les commerces ont souvent délaissé le centre-ville au profit des zones commerciales, celle aussi des « cités dortoirs » dont les habitants sont prisonniers d'une mobilité « contrainte » par le coût du trajet travail-domicile – par opposition à la « mobilité choisie » des métropoles –, celle enfin des espaces ruraux, où la question du maillage et du maintien des services publics est cruciale.

119 [www.rungisinternational.com/a-1-heure-du-digital/transport-logistique-dernier-kilometre/](http://www.rungisinternational.com/a-1-heure-du-digital/transport-logistique-dernier-kilometre/) : « Le dernier kilomètre pèse environ 20% du trafic, occupe 30% de la voirie et se trouve à l'origine de 25% des émissions de gaz à effet de serre (données CAE) Au fur et à mesure que le produit se rapproche de son destinataire final, le coût unitaire de transport augmente et culmine donc sur le dernier kilomètre. En Ile de France, plus d'un million de livraisons sont effectuées chaque jour auprès de 70 000 établissements. »

120 L. Gobillon, A. Lambert et S. Pellet, « La périurbanisation de la pauvreté : politique de soutien à la propriété et inégalités socio-spatiales en France », *Population*, vol. 77, n° 1, 2022, pp. 7-52.

121 C. Guilluy, *La France Périphérique, Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, 2015.

Si ces constats reflètent une réalité vécue, deux facteurs jouent toutefois un rôle important d'amortisseur des inégalités induites par la métropolisation et la péri-urbanisation : le poids de l'emploi public et les puissants mécanismes de redistribution de l'État-providence.

Ainsi, plutôt que deux France qui s'opposent, ce seraient donc plutôt « quatre France » qui se détachent, selon l'économiste Laurent Davezies<sup>122</sup>, si l'on tient compte des indicateurs de richesse et de revenus des habitants :

- des territoires « marchands et dynamiques » où se concentre l'activité économique (Île-de-France, Rhône-Alpes et PACA soit 36% de la population) ;
- des territoires « non-marchands mais pourtant dynamiques » (44% de la population) situées à l'ouest d'une ligne Cherbourg-Nice, où les revenus proviennent notamment du tourisme, des retraites, des salaires publics ;
- des territoires « marchands en difficulté » confrontés à la difficile reconversion de leur tissu productif, notamment les bassins industriels du Nord (8% de la population) ;
- des territoires « non-marchands en difficulté », principalement les bassins de l'Est qui dépendent essentiellement de revenus sociaux (12% de la population), ceux-là même que Nicolas Mathieu et Benoît Coquard<sup>123</sup> décrivent dans leurs ouvrages respectifs. Ces derniers territoires sont aussi les territoires les plus affectés par les enjeux du vieillissement et de la transition démographique (déclin de la population en âge de travailler, faible proportion de diplômés de l'enseignement supérieur, mobilité négative de leurs habitants âgés de 15 à 39 ans), ceux que la Commission européenne analyse comme confrontés à un « piège de développement des talents »<sup>124</sup>.

#### ■ Le changement du rapport des Français avec le travail

Si le nombre des Français qui travaillent n'a jamais été aussi important (29,5 millions de personnes occupaient ainsi un emploi en 2021, soit un taux d'emploi de 68,5% des personnes âgées de 15 à 64 ans au sens du Bureau international du travail – le niveau le plus élevé depuis que l'INSEE le mesure en 1975<sup>125</sup> –), l'importance accordée au travail par rapport aux autres activités et au temps de vie a évolué<sup>126</sup>.

122 L. Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, éd. Seuil, 2012.

123 B. Coquard, *Ceux qui restent, Faire sa vie dans les campagnes en déclin*, éd. La Découverte, 2019, p. 9 : « Objectivement, les zones en déclin démographique du Grand-Est diffèrent grandement des campagnes riches (proches des littoraux touristiques ou des territoires viticoles) et de toutes les régions rurales qui peuvent bénéficier de différentes manières de l'influence des grandes villes. [...] les campagnes en déclin ne se prêtent pas à un usage touristique et contemplatif. En partie de ce fait, elles sont relativement mal connues des classes dominantes qui produisent les représentations légitimes de la société. Il s'agit de vieilles régions industrielles qui subissent encore les profondes mutations du capitalisme néolibéral. L'emploi et la population y diminuent continuellement, les jeunes diplômés partent faire leur vie ailleurs dans des proportions assez semblables au dernier exode rural d'après-guerre. Dans cette logique de tri scolaire, ceux qui restent sont plutôt celles et ceux qui n'ont pas les ressources nécessaires pour être mobiles. »

124 [Mettre à profit les talents en Europe: un nouvel élan pour les régions de l'UE \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-operations/infographic/16444).

125 *Une photographie du marché du travail en 2022*, INSEE Première, 1941.

126 M. Bigi, D. Méda, *Prends la mesure de la crise du travail en France*, Sciences Po ; L. Davoine, D. Méda, *Place et sens du travail en Europe: une singularité française?*, 2008.



Contrairement aux idées reçues, les nouvelles générations ne veulent pas moins travailler : elles veulent **travailler différemment** et pouvoir concilier un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle<sup>127</sup>. Se pose notamment pour elles avec acuité la **question du sens donné au travail** dans les organisations<sup>128</sup>.

Les métiers de service public ont été impactés par cette évolution du rapport au travail. On observe en effet un moindre attrait des nouvelles générations pour la fonction publique et, de manière générale, les contrats à durée indéterminée. Plusieurs secteurs de l'action publique sont particulièrement affectés par ce constat (le domaine des aides à la personne<sup>129</sup>, le secteur de la protection de l'enfance, les professions médicales et paramédicales, etc.), secteurs où l'équilibre vie professionnelle-vie personnelle vient questionner l'obligation de travailler le soir et en fin de semaine.

Autre effet collatéral de cette évolution du rapport au travail : on observe un certain attrait des agents publics pour les mobilités professionnelles, en particulier au sein de la fonction publique de l'État. Ce sont globalement les hommes, les jeunes et les cadres qui changent le plus souvent de zones géographiques. Toutefois, les carrières alternées entre Paris et la province, qui faisaient autrefois la force de certains ministères (équipement, économie, intérieur,...), se font plus rares désormais. En outre, il existe une différence forte entre les demandes de mobilité, nombreuses et parfois très rapides après la prise de poste (en particulier dans l'éducation nationale), et la réalité de mouvements qui ne peuvent satisfaire toutes les demandes, en particulier parce que celles-ci convergent vers les mêmes zones (sud et ouest de la France)<sup>130</sup>.

La crise sanitaire est venue amplifier et accélérer le phénomène. « Avec la grande pandémie, on a vécu différemment notre rapport au temps et notre rapport au couple, à la famille [...]. Au fond, on a basculé dans la société du temps libre. »<sup>131</sup> Les codes sociaux, hérités du fordisme, sont bousculés : « *L'imaginaire du travail à la chaîne, qu'on retrouvait aussi dans les bureaux des années 1960 - 1970 – tous les gens habillés pareil, qui arrivaient à la même heure – cette culture du travail, de la productivité, calculée à la minute, [...] avec les machines à pointer* » sont aujourd'hui rejetés. « *Le sens du travail devient premier, le respect qui vous est dû* »<sup>132</sup>, la qualité des conditions de travail<sup>133</sup> et le besoin de reconnaissance.<sup>134</sup> Le phénomène ne peut être ignoré ; il conditionne aujourd'hui largement le fonctionnement d'un certain nombre de services publics.

127 H. Garner, D. Méda, C. Senik, « [Conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, les leçons des enquêtes auprès des ménages](#) », *Travail et Emploi*, n° 102, avril-juin 2005, p. 57 à 67.

128 T. Coutrot, C. Perez, *Redonner du sens au travail, une aspiration révolutionnaire*, éd. Seuil, coll. « La République des idées », 2022.

129 *Difficultés de recrutement des services publics d'aide et d'accompagnement à domicile*, [senat.fr](#).

130 [Cour des comptes, L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État, juillet 2019.](#)

131 J. Viard, : « [La fin du «fordisme» : «On choisit son emploi du temps et en partie son projet de travail](#) », Question de société, *France Info*, 27 octobre 2022.

132 *Ibid.*

133 N. Greenan, M. Seghir, « [Quelle vulnérabilité des travailleurs européens face aux conditions de travail dégradées ?](#) » *Connaissance de l'emploi*, n° 138, 2018 ; D. Meda, M. Bigi, A. Parent-Thirion, « [Dix graphiques pour comprendre l'ampleur de la crise du travail en France](#) », *Alternatives économiques*, avril 2023.

134 M. Bigi, O. Cousin, D. Méda, L. Sibaud, M. Wieviorka, [Travailler au XXI<sup>e</sup> siècle. Des salariés en quête de reconnaissance](#), Robert Laffont, 2015.

## ***b. L'impact des réformes structurelles des années 1980-1990 sur les modalités de délivrance du dernier kilomètre***

Deux réformes systémiques ont radicalement changé les conditions de délivrance du *dernier kilomètre* pour l'usager ces quarante dernières années : la décentralisation et l'ouverture de certains services publics à la concurrence.

### ■ **La décentralisation**

Engagé en 1982, le processus de décentralisation, qui consiste à transférer des compétences de l'État aux collectivités locales, provoque une mutation profonde de l'organisation de l'action publique dans les territoires.

**Il marque un véritable tournant après des siècles d'exercice centralisé du pouvoir par l'État**, hérité de l'Ancien régime et conforté par l'Empire. Jusqu'aux années 1980, l'autonomie des collectivités locales est effectivement restée très limitée face à la tutelle du préfet. En dehors de l'échelon communal, auquel la loi du 5 avril 1884 a accordé les fondements de la libre administration – la III<sup>e</sup> République ayant fait du maire la figure essentielle de la « territorialité républicaine »<sup>135</sup> et l'incarnation, en sa double qualité d'élu et de représentant de l'État, de l'administration du *dernier kilomètre* – la conception et la mise en œuvre des politiques publiques sont demeurées très centralisées tout au long des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles.

Ce n'est donc qu'à compter des années 1980 que s'affirme une véritable décentralisation. Même si les esprits avaient été progressivement préparés à cette évolution par la mise en place dans les années 1950 d'autorités déconcentrées à l'échelon régional<sup>136</sup> puis par le débat sur la régionalisation lors du référendum du 27 avril 1969 et par la création en 1972 des établissements publics régionaux<sup>137</sup> ainsi que par l'affirmation du principe de la libre administration des collectivités territoriales (énoncé dès 1946<sup>138</sup>, il n'acquiert sa portée juridique qu'avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>139</sup> et du Conseil d'État<sup>140</sup>), il faut attendre le début des années 1980 pour que l'édifice centralisé hérité de l'époque napoléonienne soit vraiment remis en cause.

**La « loi Defferre » de 1982<sup>141</sup> marque un tournant décisif.** Elle traduit la conviction que, pour atteindre leur cible, les politiques publiques doivent être mises en œuvre au plus près des réalités vécues, au contact du terrain et, pour ainsi dire, jusqu'au *dernier kilomètre*, même si les termes employés alors diffèrent de ceux d'aujourd'hui. Le président Mitterrand la résumait en ces termes : « *la France a eu*

135 M. Agulhon, « Attitude politique », in G. Duby, A. Wallon (dir.), *Histoire de la France rurale*, t. 3, *De 1789 à 1914*, Paris, Le Seuil Points Histoire, 1992, p. 470.

136 Décret n° 55-873 du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale et décret n° 64-251 du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'État dans les circonscriptions d'action régionale.

137 Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

138 Art. 87 de la Constitution du 27 octobre 1946, repris dans l'art. 72 de la Constitution du 4 octobre 1958.

139 V. not. CC, n° 79-104 DC du 23 mai 1979, « territoire de Nouvelle-Calédonie ».

140 CE, Sec. 18 janvier 2001, *Commune de Venelles*, n° 229247, Rec.

141 Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.





*besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire.* »<sup>142</sup>

Le processus de décentralisation alors engagé poursuivait trois objectifs : « renforcer la démocratie locale, par l'élection d'assemblées délibérantes », « rapprocher la décision politique et administrative du citoyen, afin de « [mettre fin] au droit exclusif de l'État central de déterminer seul l'avenir des conditions de vie et de travail des populations locales » et « améliorer l'efficacité de la gestion publique, en la rapprochant des besoins des populations et du lieu où sont délivrés les services publics dont elles bénéficient »<sup>143</sup>.

Le processus de décentralisation a connu trois étapes successives :

- L'acte I, qui s'est échelonné entre 1982 et 1986, a modifié la répartition des pouvoirs entre l'État et les collectivités territoriales. Après l'édiction d'une « charte de la déconcentration » en 1992, qui pose le principe de subsidiarité au niveau local et vise à clarifier la répartition des missions entre les différents échelons de l'administration de l'État<sup>144</sup>, la « loi Chevènement » de 1999 a poussé au développement des structures intercommunales. Cette nouvelle étape de décentralisation s'est accompagnée d'un effort de déconcentration, l'administration territoriale de la République étant désormais assurée par les collectivités locales et par les services déconcentrés de l'État<sup>145</sup>.
- L'acte II marque un « approfondissement » du processus de décentralisation, avec l'inscription dans la Constitution du caractère décentralisé de la République lors de la révision constitutionnelle de 2003<sup>146</sup>. Dans la foulée, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a procédé ensuite à une nouvelle vague de transferts de compétences et de personnels<sup>147</sup>, dans une logique de « blocs de compétences ». Toutefois, cette logique « a buté sur la réalité de la gestion locale[,... les] compétences [étant] concentrées principalement, mais non exclusivement, autour d'un acteur local. »
- L'acte III, qui s'est matérialisé depuis 2010 par plusieurs lois (la loi du 16 décembre 2010 dite « RCT », la loi du 27 janvier 2014 dite « MAPTAM », la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite « NOTRe », la loi du 27 décembre 2019 dite « Engagement et proximité » et la loi du 21 février 2022 dite « 3DS »), a cherché à clarifier un paysage administratif désormais largement critiqué pour son excessive complexité.

142 Citation reprise dans l'exposé des motifs du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

143 Cour des comptes, [Rapport d'activité 2023](#), *La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver*, p. 74.

144 Décret n° 92-604 du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant charte de la déconcentration.

145 Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

146 L'art. 1<sup>er</sup> de la Constitution dispose que « la France est une République indivisible (...). Son organisation est décentralisée » (loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative aux libertés et responsabilités locales).

147 Entre 2005 et 2010, plus de 128 000 agents sont transférés de l'État aux départements et aux régions, dont 78 000 personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) de l'éducation nationale et 24 000 personnels de l'équipement.

**Avec l'élargissement de leurs compétences, les collectivités locales ont vu croître leur poids dans les finances publiques**, même s'il reste en retrait par rapport aux autres pays de l'Union européenne<sup>148</sup>. Elles représentent aujourd'hui 11% du PIB (280 milliards d'euros) contre 8% en 1980 (36 milliards d'euros) – les dépenses de l'État et des organismes de sécurité sociale représentant pour leur part respectivement 22,7% et 27,4% du PIB<sup>149</sup> (contre 22,3% et 19,7% en 1980<sup>150</sup>). Depuis les années 1990, les collectivités locales consacrent plus de 70% de leurs dépenses au domaine économique (dont plus des deux tiers portent sur les services de transports), à la protection sociale, à l'enseignement et aux moyens généraux<sup>151</sup> – la masse salariale (1,9 millions d'emplois en 2020) absorbant 60% de leurs dépenses de fonctionnement.

Si leur poids dans certaines politiques publiques est donc à nuancer, les collectivités jouent un rôle prédominant dans le fonctionnement de certains services publics de proximité « à l'instar de la gestion des équipements collectifs (plus de 86%), de la protection de l'environnement (notamment la gestion des déchets et des réseaux d'eau et d'assainissement) ou des transports publics (plus de 76%). Dans les politiques sportives et culturelles, la place prépondérante des collectivités locales (près de 74%) s'explique en partie par le désengagement progressif de l'État. Dans le domaine de la sécurité publique, les collectivités locales assurent 92% des dépenses de sécurité civile du fait de l'action des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). »<sup>152</sup> Enfin, les collectivités jouent un rôle structurant en matière d'investissement public puisqu'elles représentent près de 59% de l'investissement public civil en 2021<sup>153</sup>.

**Il n'en reste pas moins que, pour l'usager, la complexité de l'organisation territoriale liée notamment à la décentralisation suscite souvent perplexité voire incompréhension.** Outre les critiques nombreuses et récurrentes sur le coût du « millefeuille territorial », l'enchevêtrement des compétences nuit à la lisibilité voire à l'efficacité de l'action publique. Même si ce constat a conduit le législateur à des efforts de rationalisation (il a ainsi rendu obligatoire l'adhésion à une structure intercommunale, réduit à treize le nombre de régions métropolitaines, encouragé la rationalisation du maquis des syndicats intercommunaux, supprimé la clause de compétence générale pour les départements et les régions, et vainement introduit les logiques de « chefs de file »), le cadre juridique reste complexe, voire confus. Ainsi, si trois Français sur quatre ont une bonne opinion de la décentralisation et souhaiteraient même la renforcer, 65% d'entre eux ne jugent « pas claire » la répartition des rôles et des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Seule la commune sort du lot, avec 61% des sondés qui estiment bien connaître

148 *Ibid.*, p. 131-132 : « À titre d'illustration, le budget cumulé de l'ensemble des régions françaises (37,7 Md€ en 2021) est significativement inférieur à celui du Land de Bade-Wurtemberg (57,4 Md€). Cette situation résulte d'une décentralisation plus forte de compétences et de ressources aux institutions locales, mais aussi du rôle important joué par les collectivités locales de ces pays dans des domaines pris en charge en France par la sécurité sociale (santé, aide sociale, politique familiale etc.) ».

149 Cour des comptes, [Rapport public annuel 2023](#), *Finances locales*, p. 128-129.

150 *Administrations de sécurité sociale (ASSO)*, [budget.gouv.fr](#).

151 Cour des comptes, *La décentralisation 40 ans après*, *op. cit.*, p. 130-131.

152 *Ibid.* p. 132.

153 FIPECO, [L'investissement public local](#), mai 2022.



son domaine d'action. Aucun des autres échelons publics (État, département, région) ne dépasse les 50%, l'intercommunalité fermant la marche à 33%<sup>154</sup>.

Le cadre juridique ne tient pas vraiment compte non plus du caractère hétérogène et des différences de réalités vécues au sein de chacune des catégories de collectivités locales. Qu'y a-t-il de commun en effet entre des départements aussi dissemblables que la Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine, ou que la Lozère et le Nord, pourtant dotés des mêmes compétences ?

**Deux facteurs essentiels peuvent expliquer la difficulté à rationaliser effectivement ce paysage administratif complexe :**

- **d'une part, l'existence d'une relation de défiance réciproque entre l'État, en particulier au niveau central, et les collectivités territoriales**<sup>155</sup>. Celle-ci se matérialise tout d'abord par la difficulté de l'État central à se départir de sa posture d'autorité, à considérer les collectivités comme des partenaires et à les associer d'emblée à l'élaboration des politiques publiques qu'elles seront chargées de mettre en œuvre. En témoigne par exemple la difficulté du ministère de l'Éducation nationale à discuter en amont durant la crise Covid-19 avec les associations d'élus des protocoles sanitaires applicables dans les écoles ou la façon dont le ministère de l'agriculture avait instauré en 2010, par décret, les règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas servis dans les cantines scolaires<sup>156</sup>. Dans son rapport d'activité 2019-2022, le Conseil national de l'évaluation des normes regrette ainsi « *une dégradation de la concertation entre les ministères porteurs et les élus locaux. De plus en plus souvent, les associations nationales représentatives des élus locaux ne sont pas consultées ou que partiellement par les ministères qui envisagent d'élaborer une nouvelle réglementation. [...] Entre 2019 et 2022, le CNEN a rendu 90 avis défavorables définitifs, dont 36 en 2022.* »<sup>157</sup> Mais cette relation de défiance se matérialise aussi parfois dans l'hésitation que peuvent avoir certaines collectivités locales à partager de l'information avec les services de l'État ou dans la difficulté réciproque qu'ont l'État et les collectivités à évaluer, tant au niveau national qu'au niveau local, les politiques partenariales qu'ils conduisent en commun<sup>158</sup> ;
- **d'autre part, une demande d'universalité qui reste forte**, en particulier dans le champ social (protection de l'enfance, handicap) où les niveaux de dépenses moyennes par bénéficiaires peuvent varier du simple au double selon les territoires<sup>159</sup>, ce qui a pu conduire l'État à intervenir récemment dans des champs relevant pourtant de compétences décentralisées. C'est ce qui a

conduit par exemple à ce que l'État signe en 2019 avec les départements et les métropoles des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE), assorties de moyens financiers, non sans ambiguïtés d'ailleurs aux yeux des acteurs concernés<sup>160</sup>. « *Le 'besoin d'État' dans les territoires est devenu prégnant au fil des crises, économique, sociale ou sanitaire qui ont affecté le pays, et s'est définitivement ancré dans les esprits à l'occasion de la crise de la Covid-19. Il est attendu dans un rôle renforcé de stratège des politiques nationales et de partenaire des collectivités territoriales, à la fois informateur, facilitateur, conseil et parfois co-financeur, en même temps que de garant de l'égalité de traitement des droits et obligations des citoyens sur l'ensemble du territoire national.* »<sup>161</sup>

**Dans ce contexte, le constat d'une « décentralisation inachevée »<sup>162</sup> s'impose et appelle, si ce n'est une clarification des responsabilités, tout au moins un effort de coordination afin de mieux prendre en charge le dernier kilomètre.**

C'est vrai en particulier dans le secteur social, où l'accompagnement et la prise en charge des plus vulnérables exigent une coopération étroite de tous les acteurs sur le terrain. La création en 2004, après le drame de la canicule d'août 2003, de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), en donne une illustration intéressante. Qualifié parfois de « parlement » du secteur médico-social, le conseil de la CNSA réunit ainsi tous les partenaires chargés des questions relatives à la perte d'autonomie : associations, syndicats, services de l'État, conseils départementaux, professionnels... Plus récemment, les débats, qui ont eu lieu sur la protection des enfants, ont convergé aussi sur la nécessité de mieux coordonner tous les acteurs concernés<sup>163</sup>. Le pilotage de l'État a été renforcé en matière de santé et d'éducation. Un nouveau groupement d'intérêt public de « l'enfance protégée » a été créé, regroupant l'État et les départements qui assurent à parts égales son financement, mais aussi des associations travaillant dans le secteur de la jeunesse et de l'enfance<sup>164</sup>.

#### ■ L'ouverture à la concurrence de certains services publics

**Le fonctionnement traditionnel des services publics de réseaux hérités de l'après-guerre a été bouleversé par l'ouverture à la concurrence issue du droit de l'Union européenne.** Prenant appui sur la jurisprudence de la Cour de Justice des années 1980 ayant jugé que les règles de concurrence s'appliquaient en principe aux entreprises de réseaux même publiques (sauf lorsqu'est en cause un

154 Le Sénat interroge les Français sur la décentralisation : 3 Français sur 4 ont une bonne opinion de la décentralisation et souhaitent la renforcer, [senat.fr](https://www.senat.fr).

155 V. à ce titre les appels à davantage de confiance adressés à l'État par plusieurs associations d'élus : [Résolution de l'AMF 2022 : la « confiance », clé des relations État-collectivités \(mairesdefrance.com\)](#) ; [Finances locales : pour un renouveau de la confiance entre État et collectivités territoriales - APVF](#).

156 Équilibre nutritionnel dans les cantines et avis défavorable de la CCEN, [senat.fr](https://www.senat.fr).

157 CNEN, [Rapport public d'activité 2019-2022](#), février 2023, p. 1.

158 Conseil d'État, [Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques](#), 2020 ; IGA, [Évaluation des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales](#), 2020, p. 5.

159 DREES, [L'aide et l'action sociales en France - Perte d'autonomie, handicap, protection de l'enfance et insertion](#), 2022, p.11.

160 IGAS, [Évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté](#), n° 2021-003R, juillet 2021 : « *La mission relève une ambiguïté dans les ambitions portées par l'État : les conventions conclues avec les collectivités territoriales relèvent à la fois d'une logique de contrats de moyens, en soutien aux initiatives locales, et d'une logique de contrats de performance, avec des objectifs et des indicateurs définis nationalement. L'ambiguïté réside également dans la volonté de contractualiser avec l'ensemble des collectivités au nom du principe d'égalité ou de réserver ces contrats aux collectivités les plus volontaires.* »

161 Cour des comptes, [La décentralisation 40 ans après ...](#), p. 120 à 122.

162 P. Steinmetz, « [Quarante années de décentralisation : la symphonie inachevée](#) », *Pouvoirs*, vol. 162, n° 3, 2017, pp. 139-150.

163 Loi du 7 février 2022 sur la protection de l'enfance.

164 Le groupement d'intérêt public « *France enfance protégée* » est créé au 1<sup>er</sup> janvier 2023, [enfance.gouv.fr](https://www.enfance.gouv.fr).



service d'intérêt économique général), la Commission européenne a proposé au législateur européen des « **paquets sectoriels** » **organisant la concurrence dans ces secteurs dans les années 1990/2000**. L'adoption et la mise en œuvre de ces « paquets » de textes sectoriels ont conduit l'État à séparer les trois fonctions qu'il réunissait dans chaque secteur : celle d'opérateur public monopolistique, de régulateur et d'auteur de la réglementation applicable au secteur, la Cour de justice ayant condamné ce cumul de fonctions<sup>165</sup>. Cela a conduit à la séparation des fonctions d'opérateur et de régulateur, laquelle a le plus souvent été confiée à des autorités administratives indépendantes.

Si l'ouverture à la concurrence des grands réseaux de service public français a eu, au moins dans certains secteurs, des effets bénéfiques pour les consommateurs, elle a contribué, du point de vue du *dernier kilomètre*, à **complexifier le paysage des services publics qui a ainsi perdu en lisibilité pour l'usager, qui peine parfois à se repérer entre les différents acteurs d'un secteur**.

**Encadré n° 1 – Trois illustrations de l'effet de complexification induit par l'ouverture à la concurrence des grands réseaux de service public historiques**

A titre d'illustration, **le secteur de l'électricité**, dans lequel Electricité de France (EDF) exerçait depuis 1946 le quasi-monopole de la production, du transport, de la distribution et de la fourniture d'électricité<sup>166</sup>, se recompose ainsi dans les années 2000 avec la mise en œuvre des « paquets énergie »<sup>167</sup>. Deux filiales d'EDF sont alors créées pour gérer les activités de réseau : RTE (Réseau de transport d'électricité), qui est chargée de l'exploitation du réseau de transport, c'est-à-dire des lignes à haute tension ou à très haute tension et des interconnexions avec les autres pays voisins, puis ERDF (devenu ENEDIS en 2016), qui est chargée de la gestion du réseau de distribution. Les activités de production et de fourniture de l'électricité étant par ailleurs libéralisées, ce cloisonnement juridique permet d'assurer un accès non-discriminatoire aux fournisseurs d'électricité alternatifs et aux producteurs, hors EDF. Il est néanmoins à noter que plusieurs activités de service public subsistent dans le secteur : la production de l'électricité à partir de l'énergie nucléaire (les volumes d'électricité étant déterminants pour garantir l'approvisionnement en électricité du pays), la gestion du réseau – RTE exerce le monopole de l'exploitation du réseau de transport et ENEDIS celui du réseau de distribution<sup>168</sup> – et la fourniture de l'électricité au tarif réglementé de vente, en ce qu'il permet d'assurer une stabilité des prix pour les consommateurs. La régulation du secteur est assurée par la Commission de régulation de l'énergie.

165 CJCE, 20 mars 1985, *Italie c. Commission* ; 19 mars 1991, *France c. Commission* ; 13 décembre 1991, RTT c. GB-INNO-BM.

166 On distingue quatre types d'activités dans le secteur de l'électricité : la production (centrales nucléaires, barrages hydrauliques, éoliennes, etc.) ; le transport *via* la partie du réseau (à haute tension ou à très haute tension) qui permet l'acheminement des centres de production vers ceux de consommation ; la distribution *via* l'autre partie du réseau (à moyenne ou basse tension) qui « va » jusqu'à chaque consommateur ; la vente de l'électricité à l'utilisateur final.

167 Directive 96/92/CE du 19 décembre 1996, directive 2003/54/CE du 26 juin 2003 et directive 2009/72/CE.

168 Sur 95% du territoire, les 5% restant relevant des entreprises locales de distribution.

*Initiée par la mise en œuvre de plusieurs « paquets » européens<sup>169</sup>, la libéralisation du secteur des transports ferroviaires s'est faite en plusieurs étapes. En 1997, la propriété des voies ferrées est confiée à un EPIC distinct de la SNCF : Réseau Ferré de France (RFF), qui assume alors le poids de la dette associée au réseau mais délègue l'exploitation du réseau ferré à la SNCF. L'activité de transport ferroviaire et l'exploitation du réseau demeurent ainsi effectuées au sein de la SNCF. La loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire crée un groupe ferroviaire public, composé de trois EPIC : SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités, que la loi 27 juin 2018 transforme en sociétés anonymes : SNCF, SNCF Réseau (chargée de l'exploitation du réseau ferré national), SNCF Voyageurs (chargée de l'exploitation des services de transport). Toutes les activités de transport ferroviaire sont désormais en principe ouvertes à la concurrence : le fret, depuis 2006, le transport international de voyageurs, depuis 2009 et les lignes commerciales depuis le 31 décembre 2020<sup>170</sup>. La régulation du secteur ferroviaire, et notamment de l'accès au réseau<sup>171</sup>, est assurée par l'Autorité de régulation des transports (ART).*

*Dans le secteur des communications électroniques, France Télécom a été constitué comme établissement public et séparé de la direction générale des télécommunications en 1990, avant de devenir une société anonyme en 1997 et de perdre le monopole de la téléphonie fixe en 1998. La régulation du secteur est confiée en 1997 à l'autorité de régulation des télécommunications, devenue l'autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP).*

**c. L'État et les collectivités publiques ne sont plus les seuls acteurs du dernier kilomètre**

**Aujourd'hui, l'État et les collectivités publiques ne sont plus, loin s'en faut, les seuls acteurs du dernier kilomètre des politiques publiques.**

Même s'agissant des **fonctions régaliennes**, qui demeurent naturellement au cœur du rôle de l'État et dont il conserve la maîtrise, il est de plus en plus fréquent qu'il délègue à des acteurs non publics l'exécution de ces fonctions sur le terrain, c'est-à-dire au stade du *dernier kilomètre*. Ce mouvement a commencé dès les années 1980 (avec la loi Chalandon de 1987<sup>172</sup> par exemple dans le champ pénitentiaire) ;

169 Directive n° 91-440 du 29 juillet 1991 suivie d'une série de paquets européens (trois directives du 26 février 2001 ; deuxième série de textes du 29 avril 2004 ; trois directives du 23 octobre 2007 ; directives et règlement du 11 mai 2016 ; etc.).

170 L'exploitation des services de transport express régional (TER), subventionnée, fait quant à elle l'objet de contrats de services publics conclus par les régions. Les contrats arrivant à échéance ont fait l'objet d'une mise en concurrence à l'initiative de certaines régions à partir de 2019 (en novembre 2021, la région PACA a ainsi attribué la ligne de TER Marseille-Toulon-Nice à la société Transdev) et de façon systématique à partir de 2023.

171 SNCF Réseau commercialise les capacités disponibles de l'infrastructure et les répartit entre différents opérateurs, après avoir déterminé et perçu des redevances d'utilisation du réseau. L'ART s'assure que les redevances ne sont pas discriminatoires, en application de l'art. L. 2122-11 du code des transports.

172 Loi n° 87-432 du 22 juin 1987 qui introduit la possibilité de confier à des opérateurs privés la construction et une partie de la gestion des prisons, les fonctions de direction, de greffe et de



le secteur dans lequel le recours au secteur privé s'est avéré le plus marquant est sans doute celui de la sécurité, où l'on a assisté à la multiplication d'acteurs privés (transport de fonds<sup>173</sup>, surveillance<sup>174</sup>, etc.), y compris en mettant en place un mécanisme de mise à contribution des bénéficiaires de la force publique pour l'organisation de certaines manifestations<sup>175</sup>. Il est vrai que cette évolution permet à l'État de répondre aux attentes croissantes qui s'expriment en la matière<sup>176</sup>.

Sans revenir sur l'importance du rôle exercé par les collectivités territoriales dans les champs de compétences décentralisées ou par les organismes de Sécurité sociale dans le champ de la protection sociale, on assiste depuis une trentaine d'années à une réorganisation en profondeur des modes d'action de l'État, avec la **prolifération de nouvelles organisations pour répondre aux besoins ou politiques publiques à couvrir**, cet émiettement appelant lui-même à la création de nouvelles organisations pour les coordonner dans une forme de « cercle vicieux néo-bureaucratique » (un phénomène particulièrement marqué dans les secteurs de la santé et de l'enseignement supérieur)<sup>177</sup>.

La **multiplication des agences** en constitue une illustration<sup>178</sup>. Désignés sous le nom d' « opérateurs » ou d' « agences », les organismes auxquels l'État décide de confier une mission de service public sont très divers, tant par leurs statuts que par leur taille<sup>179</sup>.

Leur nombre diffère selon la définition donnée. Retenant une acception large de la notion d'agences, définies comme les entités, dotées ou non de la personnalité morale, exerçant une mission de service public non marchand et contrôlées par l'État, l'Inspection générale des finances en dénombrait ainsi 1 244 en 2012<sup>180</sup>. Dans une approche plus restrictive, établie sur la base des opérateurs bénéficiant de financements de l'État sous forme de crédits budgétaires ou de taxes affectées, listés dans le « jaune opérateurs » annexé aux projets de lois de finances, la Cour des comptes n'en dénombrait, quant à elle, que 484 en 2019. Retenant une définition encore plus restrictive, reposant sur des critères d'autonomie vis-à-vis du pouvoir exécutif en matière de gestion, l'État intervenant dans les choix d'orientations

---

surveillance restant assurées par l'administration pénitentiaire.

173 Décret n° 79-618 du 13 juillet 1979 relatif à la sécurité des transports de fonds.

174 Loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 règlementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds.

175 Décret n° 97-199 du 5 mars 1997 relatif au remboursement de certaines dépenses supportées par les forces de police et de gendarmerie.

176 Cf. le besoin de recrutement de 25 000 agents de sécurité privée dans la perspective des JO 2024, soit 20% du total de la profession, qui compte 130 000 personnes.

177 La société des organisations, sous la direction d'O. Borraz, Presses de Sciences Po, 2022.

178 Conseil d'État, [Les agences, une nouvelle gestion publique ?](#), 2012, p. 11.

179 Cour des comptes, [Les relations entre l'État et ses opérateurs](#), janvier 2021, *ibid.*, p. 28 : « Plus de la moitié des opérateurs sont des établissements publics administratifs (EPA), presque un tiers des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), comme des universités, les autres organismes relevant des statuts d'établissement public industriel et commercial (EPIC), de groupement d'intérêt public (GIP), d'association, de fondation ou de groupement d'intérêt économique (GIE). On compte par ailleurs quatre organismes ayant un statut qui leur est propre (*sui generis*) : Pôle emploi, Centre national des activités privées de sécurité, France compétences et la Grande chancellerie de la Légion d'honneur. / « Pôle emploi compte près de 47 000 emplois, le CNRS 28 600, alors que dix opérateurs en ont moins de 20. »

180 IGF, [L'État et ses agences](#), 2012.

stratégiques (à la différence des autorités administratives indépendantes), et d'exercice d'une activité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale (condition que beaucoup d'opérateurs ne remplissent pas, parce qu'ils ne sont qu'un acteur parmi d'autres d'une politique publique), le Conseil d'État ne dénombrait, pour sa part, que 103 agences à la même date.

D'après la Cour des comptes, ces « opérateurs de l'État » concentrent des moyens financiers et humains importants : 16% du budget de l'État (53,8 milliards d'euros) et 20% de ses effectifs (436 740 emplois, dont 379 710 financés par l'État – et soumis à des plafonds fixés en loi de finances – et 57 030 financés par des ressources propres) en 2019. Ils occupent parfois une place très importante dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques : certains programmes budgétaires, notamment dans le domaine de la recherche, voient la totalité de leurs crédits reversés à des opérateurs. En 2020, les domaines qui comptent le plus grand nombre d'opérateurs sont la recherche et l'enseignement supérieur (270 des 484 opérateurs identifiés par la Cour des comptes – 56%), la culture (68 opérateurs – 14%) et l'écologie, le développement et les mobilités durables (37 opérateurs – 8%). Ces trois missions concentrent à elles seules plus des trois quarts des opérateurs.

L'État confie même à des opérateurs la mise en œuvre de certaines politiques publiques relevant pourtant du champ de ses fonctions régaliennes, à l'instar de la production des titres d'identité, des certificats d'immatriculation et des permis de conduire et de bateau, opérée par l'agence nationale des titres sécurisés – ANTS, ou du traitement des infractions, effectué par l'agence nationale de traitement automatisé des infractions – ANTAI depuis 2011.

**Enfin, au-delà des compétences qui leur sont dévolues, la plupart des acteurs publics (État, collectivités territoriales, opérateurs, entreprises publiques) s'appuient bien souvent sur des tiers de confiance voire des sous-traitants pour assurer le dernier kilomètre de l'action publique.**

A l'instar de ce qui se pratique dans le champ de la logistique, il est fréquent que l'administration confie à des opérateurs privés, dans le cadre de leurs activités concurrentielles, le soin de déployer un service ou une prestation.

C'est ce qui a présidé, par exemple, en 2013, au déploiement du **plan France Très Haut Débit**, dont l'ambition était de couvrir d'ici 2022 le territoire en internet très haut débit. La méthode choisie pour atteindre la cible a consisté alors à confier aux opérateurs privés de téléphonie le soin d'assurer le développement des réseaux là où ils étaient rentables, c'est-à-dire dans les grandes agglomérations et les chef-lieux (3 600 communes concernées, soit 57% de la population), et à financer l'équipement des zones n'ayant pas fait l'objet de manifestations d'intérêt de la part des opérateurs privés sur fonds publics dans le cadre de « réseaux d'initiative publique » (RIP) gérés par les collectivités territoriales. Sous réserve de quelques retards de calendrier, la méthode a globalement atteint sa cible. En janvier 2023, 88% des locaux étaient ainsi éligibles à la technologie FttH (pour *fibres to the home* – fibre jusqu'à l'abonné) dans les zones d'intervention privée et 60% de locaux raccordés au très haut débit et 51% raccordables à la FttH dans les zones en RIP. Le chantier se poursuit.



La même logique a également présidé à la mise en place en 2020 d'un partenariat de cinq ans entre la direction générale des finances publiques, la Française des Jeux et le réseau des buralistes afin de mettre en place une offre de paiement de proximité pour régler les impôts, amendes et factures émanant de services publics locaux (cantine, facture d'eau, etc.) de faible montant<sup>181</sup> : au total, environ 14 000 buralistes (soit près de la moitié des quelque 30 000 buralistes présents sur le territoire) ont rejoint le dispositif.

On retrouve enfin le même type d'approche dans la mise en œuvre du plan France rénovation, qui conditionne l'obtention des aides financières à la rénovation thermique au fait de recourir à des artisans « reconnus garant de l'environnement » (RGE) ou des architectes référencés dans la rubrique « audit énergétique », faisant de ces derniers les véritables acteurs du *dernier kilomètre* de la politique de rénovation de l'habitat<sup>182</sup>. La multiplicité et l'éclatement des professionnels en question n'est toutefois pas sans poser une difficulté aux opérateurs du service public (Agence nationale de l'habitat – ANAH – et collectivités territoriales) pour structurer l'offre et accompagner la demande.

**Le recours à des opérateurs privés** dans la délivrance des services publics locaux est également devenu courant. Ce tournant trouve son origine principale dans le découplage dans le droit de l'Union européenne entre la mission de service public (en langage de l'Union, la mission de service économique d'intérêt général ou SIEG) et l'entreprise support de ce SIEG qui peut être une entreprise publique ou privée.

« Faire ou faire faire ? Telle est [dès lors] la première question que [se pose] une administration publique lorsqu'elle souhaite mettre à disposition une nouvelle infrastructure ou un service public. Une fois qu'elle a décidé d'externaliser la tâche (faire faire), la puissance publique se trouve confrontée à un deuxième choix : celui du mode d'externalisation – marché public, délégation de service public ou contrat de partenariat, ensemble que nous désignons ici sous le terme générique de commande publique. »<sup>183</sup> Les collectivités locales y recourent fréquemment dans les secteurs de la petite enfance, de la restauration collective, des déchets, de l'eau et de l'assainissement, du chauffage urbain, des transports, des infrastructures sportives (piscines,...) et des centres de congrès. Ainsi, 75% des transports urbains, 47% de la collecte des déchets et 46% des centres des congrès et zéniths fonctionnaient-ils en gestion déléguée en 2019<sup>184</sup>.

Il n'est pas rare non plus que les acteurs publics recourent à des **sous-traitants** pour « délivrer » tout ou partie du service qui leur incombe. Tel est le cas par exemple des centres d'appels téléphoniques mis en place par l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) et l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTA) pour apporter une réponse de premier niveau aux usagers, les questions les plus complexes étant renvoyées à des opérateurs plus expérimentés

181 Vos factures du quotidien? Vous pouvez désormais les payer chez le buraliste, [economie.gouv.fr](http://economie.gouv.fr). Le montant est limité à 300 euros en espèces ; 1 000 euros en carte bancaires.

182 L'annuaire des professionnels qualifiés | France Renov', [france-renov.gouv.fr](http://france-renov.gouv.fr).

183 S. Saussier, J. Tirole, « Renforcer l'efficacité de la commande publique », *Notes du conseil d'analyse économique*, 2015, p. 1-12.

184 Institut de la gestion déléguée, [Atlas des modes de gestion des services publics locaux dans les villes ou intercommunalités de plus de 30 000 habitants](#), avril 2019.

en interne. En l'espèce, ces agences s'attachent alors à assortir ces marchés de prestations, qui leur permettent de maîtriser leur plafond d'emplois, d'objectifs de qualité de service qu'elles suivent avec attention. Le même type de pratiques a cours aussi dans les entreprises publiques (EDF<sup>185</sup>, SNCF<sup>186</sup>, etc.) où le recours à des prestataires extérieurs est fréquent, en particulier pour la maintenance.

Mais ce sont bien souvent **les associations** qui jouent un rôle précieux d'auxiliaires de l'État et des collectivités dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques (prise en charge et hébergement des demandeurs d'asile, des femmes victimes de violence, des personnes en situation de handicap, des enfants placés dans le cadre d'une mesure de protection, aides à domicile, accès aux droits, insertion par l'activité économique, formation, lutte contre l'exclusion, etc.) mais aussi dans des champs tels que la maîtrise des risques<sup>187</sup> ou l'assurance qualité<sup>188</sup>. « *Présentes dans le champ de l'aide sociale bien avant que l'État ne s'y engage, les associations y sont toujours majoritaires parmi les structures gestionnaires.* »<sup>189</sup> Estimées à un peu plus de 33 000, elles représentaient en 2006 entre 55 et 75% des capacités d'accueil selon les secteurs concernés<sup>190</sup>. « *[S'accordant] avec les logiques locales qui sont souvent indispensables à la légitimité des interventions [et] dispos[ant] d'une grande souplesse d'adaptation pour aménager en continu le contenu de l'offre [...] es associations sont, en quelque sorte, le second pilier de la décentralisation[. U] ne sorte de "décentralisation fonctionnelle" »<sup>191</sup>, qui se caractérise par un lien de « dépendance réciproque »<sup>192</sup> entre associations et collectivités publiques.*

En soi, cet environnement administratif complexe, qui peut parfois dérouter l'usager dans sa compréhension du « qui fait quoi », n'est pas nécessairement négatif : les acteurs du *dernier kilomètre* connaissent souvent très bien le terrain et les attentes du public.

Leur multiplicité exige toutefois des efforts de coordination importants, en particulier lorsqu'ils ne partagent pas les priorités ou orientations de leur tête de réseau. La qualité des partenariats noués avec ces acteurs du *dernier kilomètre* est dès lors déterminante pour garantir l'accès effectif des usagers du service public aux prestations et services prévus par la législation. Or, ces acteurs rencontrent parfois

185 Assemblée nationale, [Rapport](#) d'information de la commission d'enquête sur la sûreté et la sécurité des installations nucléaires, juillet 2018, p. 32: « Le recours à la sous-traitance est aujourd'hui généralisé dans les installations nucléaires de base françaises. [...] EDF sous-traite « 80% de la maintenance sur le gros matériel ».

186 Sénat, [Rapport d'information](#) n° 570, *Situation de la SNCF et ses perspectives*, mars 2022. « SNCF Réseau externalise 25% de ses activités de maintenance, [un] taux [...] deux fois plus élevé que ce qu'il était il y a dix ans... » « La SNCF a notamment procédé à une sous-traitance poussée de son activité numérique, externalisée à 60% ».

187 C'est le rôle assigné à l'APAVE (Association alsacienne des propriétaires d'Appareils à vapeur) depuis sa création en 1867.

188 Exercée par l'AFNOR (association française de normalisation) depuis sa création en 1926.

189 R. Lafore, « [Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale](#) », *Informations sociales*, vol. 162, n° 6, 2010, pp. 64-71.

190 P. Kaminski, *Les associations en France et leur contribution au PIB. Le compte satellite des institutions sans but lucratif*, Addes, 2006.

191 R. Lafore, *Ibid.*

192 F. Abrioux, « [Les relations entre associations et collectivités : vers quel avenir ?](#) », *Management & Avenir* 2010/10 (n° 40), pages 186 à 204.



des difficultés à faire vivre ce cadre d'action partagée<sup>193</sup>. La protection de l'enfance constitue, à cet égard, un cas de figure symptomatique de ces difficultés<sup>194</sup>.

## 1.2.2. En se modernisant, l'administration s'est aussi éloignée de certains usagers

Deux puissants facteurs de modernisation de l'action publique ont modifié ces dernières années le rapport des usagers à l'administration : sa numérisation très rapide, et un mouvement continu de réformes de l'État – deux processus, qui au motif d'adaptation du service aux usagers, ont pu toutefois éloigner l'administration de certains d'entre eux.

### a. Forces et faiblesses de la numérisation de l'action publique

La France a pris le tournant de l'administration numérique depuis la fin des années 1990. Si les premiers services télématiques voient le jour dès les années 1980 grâce au Minitel, c'est à la fin des années 1990 que « l'administration électronique émerge en tant que politique publique à part entière »<sup>195</sup>, sous l'effet du développement d'internet. En 1997, le Conseil d'État produit sa première étude à la demande du Gouvernement sur internet et les réseaux numériques et d'autres suivront<sup>196</sup>. S'enchaînent alors une série de programmes nationaux afin d'engager la mutation numérique de l'État. Initié en 1998, le « programme d'action gouvernemental pour la société de l'information » (PAGSI) débouche sur l'adoption par les ministères de programmes pluriannuels de modernisation (PPM) et sur la création en 2000 du portail de l'administration, [Service-public.fr](http://Service-public.fr)<sup>197</sup>. La politique poursuivie par le Gouvernement vise alors à faire de l'État un acteur exemplaire et un accélérateur en facilitant la diffusion en ligne des informations publiques essentielles et en généralisant les télé-procédures. Il s'agit de mettre en place « une administration à accès pluriel » pour les usagers (guichets physiques, courriers, services en ligne ou téléphonie). En 2003, une agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) est créée auprès du Premier ministre, chargée de mettre en œuvre le **plan « ADministration ÉLEctronique » (ADELE)**, doté de 1,8 milliard d'euros, dont le but est de permettre de faire toutes démarches administratives par téléphone ou sur internet d'ici 2006.

193 IGAS, *Contribution à l'étude annuelle*, 2022-098R, janvier 2023.

194 IGAS, IGEN, IGAER : « Evaluation de la politique de prévention en protection de l'enfance », 2018-047R, janvier 2019 : « La politique de protection de l'enfance se caractérise par l'absence de cadre conceptuel partagé sur le périmètre et les enjeux de la prévention. Cette carence freine la construction des politiques publiques locales. Elle nuit à l'homogénéité des références que peuvent mobiliser les départements, à l'identification des acteurs les mieux placés pour agir, à la définition d'indicateurs de suivi de la politique qu'ils déploient ainsi qu'à la mesure de l'impact des dispositifs mis en œuvre. [...] Les partenariats construits mais souvent inaboutis ne résorbent pas les cloisonnements [...] Ceci engendre de la complexité pour les familles et des ruptures dans leur prise en charge. »

195 ENA, *E-administration et transition numérique de l'État, dossier bibliographique*, 2019, p. 2.

196 *Internet et les réseaux numériques*, 1997 ; *Le numérique et les droits fondamentaux*, 2004 ; *Puissance publique et plateforme numérique : accompagner « l'ubérisation »*, 2017 ; *Réseaux sociaux, placer l'utilisateur au centre*, 2022 ; *Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance*, 2022.

197 Créé l'[arrêté du 6 novembre 2000](http://arrêté du 6 novembre 2000) relatif à la création d'un site sur internet intitulé « [service-public.fr](http://Service-public.fr) ».

En 2008, le **plan « France numérique 2012 »**, qui prend le relais d'ADELE, se fixe pour objectifs d'accroître l'accessibilité des sites internet publics, de développer le paiement en ligne, d'améliorer l'interopérabilité entre administrations et d'ouvrir les données publiques (« *open data* »). Un référentiel général d'interopérabilité (RGI), valorisant les standards ouverts, est publié en 2009. En 2011, la politique d'ouverture des données se concrétise par la plateforme de données publiques, [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr), développée par la mission Etalab, créée auprès du Premier ministre. En novembre 2011, le Gouvernement se félicite des « *réussites majeures [du plan France numérique 2012] qui bénéficient à tous les Français : le passage de la télévision hertzienne terrestre au tout numérique, le lancement du très haut débit mobile, grâce aux fréquences libérées par l'arrêt de la télévision analogique* », la dématérialisation de « *76% des procédures les plus attendues par les usagers [...] contre 30% en 2007* », etc.<sup>198</sup>. Au début des années 2010, l'administration numérique connaît un essor spectaculaire. Dès 2013, le site [Légifrance](http://Légifrance) reçoit près de 100 millions de visites et [Service-public.fr](http://Service-public.fr) plus de 200 millions ; plus de la moitié des Français s'acquittent de leurs impôts de façon dématérialisée, les demandes d'extraits de casier judiciaire se font à 93% en ligne, 86% des agriculteurs effectuent par voie numérique leur déclaration au titre de la politique agricole commune (PAC), etc.

L'année 2014 marque une nouvelle étape dans les plans de transformation numérique de l'État, avec le lancement du projet dit de « l'État plateforme » : les systèmes d'information (SI) ministériels sont mis en réseau (« réseau interministériel de l'État » – RIE) et placés sous la gouvernance du Premier ministre dans le cadre d'un SI unifié. Le RIE dessert aujourd'hui 14 000 sites sur l'ensemble du territoire national – outremer inclus, et 1 million d'utilisateurs. Le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP), créé en 2012, est chargé de mettre en œuvre 40 nouvelles mesures de simplification des démarches administratives pour les particuliers : mise en place d'un simulateur pour estimer ses droits à prestations sociales, expérimentation du dispositif « Marché public simplifié » (MPS), qui propose aux entreprises de répondre à certains marchés publics en ne fournissant qu'un numéro de Siret pour s'identifier, etc. Par ailleurs, un administrateur général des données est nommé pour animer et impulser la politique d'*open data* au sein des administrations de l'État<sup>199</sup>. En 2014, la France est désignée par l'Organisation des Nations Unies comme la nation la plus avancée en Europe, et la quatrième dans le monde, pour l'administration numérique.

Fin 2015, par les articles L. 112-8, L. 112-9 et L. 112-10 du code des relations entre le public et l'administration, les usagers se voient accorder un droit de saisir l'administration par voie électronique, dans les mêmes conditions qu'une saisine postale. Cette saisine, qui ne peut toutefois être obligatoire, peut être effectuée par le biais d'une télé-procédure, d'un formulaire de contact ou par courriel ; en revanche, quand l'administration met en place un télé-service et qu'un usager choisit de la saisir par voie électronique, cette saisine électronique n'est alors possible que par l'utilisation de ce télé-service<sup>200</sup>.

198 *France numérique 2012, bilan et perspectives*, p. 4-5.

199 V. le [décret n° 2014-1050](http://décret n° 2014-1050) du 16 septembre 2014 instituant un administrateur général des données.

200 CE, *Cimade et autres*, 27 novembre 2019, n° 422516, T., concl. A. Iljic.



L'année 2016 est celle du déploiement de France Connect, qui permet d'utiliser un compte, un identifiant et un mot de passe uniques pour tous les services publics en ligne (impôts, caisses d'allocations familiales, mairies, etc.) ; 40 millions d'utilisateurs l'utilisent aujourd'hui (soit un total de 300 millions de connexions par an). Elle voit aussi la promulgation de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, qui crée notamment un service public de la donnée et impose aux administrations d'ouvrir leurs données publiques par défaut, y compris leurs algorithmes, qui se développent (par exemple pour le calcul de l'impôt). Le texte introduit également de nouveaux droits pour les individus en matière de données personnelles (droit à l'oubli numérique pour les mineurs, testament numérique pour donner des directives aux plateformes numériques, confidentialité des correspondances privées).

Fin 2017, le programme Action publique 2022 poursuit la priorité donnée à la transformation numérique des administrations, en se fixant un objectif de 100% de services publics dématérialisés à l'horizon 2022. La direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), remplacée en 2019 par la direction interministérielle du numérique (DINUM), se substituent au SGMAP.

#### ■ Pour la majorité des usagers, la réponse à une attente forte

Selon une étude menée en novembre 2022 par *Harris Interactive* en partenariat avec l'Assemblée des départements de France (ADF) et *Samsung France*<sup>201</sup>, une majorité des usagers (70%) voit dans la numérisation des services publics une bonne chose et 82% l'estiment nécessaire. Les trois-quarts des personnes sondées analysent cette évolution comme un moyen de faciliter la vie des citoyens (76%).

**Cet attrait pour la dématérialisation des services publics est aujourd'hui d'autant plus important que la couverture numérique du territoire et l'équipement des foyers ont progressé** ces dernières années. S'agissant de la couverture mobile (4G), l'accord conclu en janvier 2018 entre l'État et les opérateurs de télécommunications, dit « *New Deal mobile* »<sup>202</sup>, a permis de passer de 72,7% du territoire couvert en 2017 à 87,5% au 31 décembre 2022 (soit 98,8% de la population)<sup>203</sup>. L'accès au très haut débit fixe a également progressé : 56% des personnes y ont désormais accès (contre 18% en 2017)<sup>204</sup>. Par ailleurs, le nombre d'utilisateurs d'internet (aujourd'hui 92% d'internautes) a globalement augmenté depuis 2019 dans toutes les catégories de la population, avec un fort rattrapage pour certaines catégories (entre 2019 et 2021, +12 points chez les sexagénaires, +11 points pour les non-diplômés, +8 points pour les bas revenus)<sup>205</sup>. Enfin, l'équipement en outils numériques s'est accéléré et démocratisé : 87% des personnes sont équipées en smartphones et 57% de tablettes<sup>206</sup>.

201 PowerPoint Presentation, [banquedesterritoires.fr](http://banquedesterritoires.fr).

202 Négocié sous l'égide de l'ARCEP, cet accord conclu en janvier 2018 entre l'État et les opérateurs de télécommunications a consisté à échanger la réattribution de bandes de fréquences sans enchères contre plusieurs engagements fermes de leur part en termes de couverture mobile du territoire.

203 ARCEP, [État de la couverture mobile en France](http://Etat.de.la.couverture.mobile.en.France), avril 2023.

204 ARCEP, [Services fixes haut et très haut débit : abonnements et déploiement](http://Services.fixes.haut.et.très.haut.débit.abonnements.et.déploiement), 4<sup>e</sup> trim. 2022, mars 2023.

205 Défenseur des droits, [Dématérialisation des services publics : trois ans après où en est-on ?](http://Dématérialisation.des.services.publics.trois.ans.après.ou.en.est-on.2), 2022, p. 1.

206 ARCEP, [Baromètre du numérique](http://Baromètre.du.numérique), éd. 2022.

**Dans ce contexte, la part des Français ayant recours à internet pour effectuer une démarche administrative n'a cessé d'augmenter depuis 10 ans** : 71% des adultes déclaraient ainsi avoir accompli une démarche administrative en ligne au cours des douze derniers mois en 2022 contre 33% en 2011. La part des personnes déclarant leurs impôts en ligne a aussi plus que doublé en dix ans, passant de 24% en 2011 à 60% en 2021<sup>207</sup>. Si la démarche en ligne la plus utilisée des Français reste la déclaration de revenus, « *un peu plus de quatre personnes sur dix (soit un utilisateur d'internet sur deux) ont cherché [en 2018] à obtenir des informations administratives (mairie, bibliothèque, Pôle emploi, CAF, etc.) ; un tiers a téléchargé des formulaires administratifs et un quart a réalisé d'autres démarches (inscriptions à des enseignements, déclarations de changement de coordonnées). Cette dernière proportion a augmenté de 8 points depuis 2015* »<sup>208</sup>. On observe toutefois des différences de pratiques en fonction de l'âge et de la catégorie socio-professionnelle des usagers : passés 30 ans, plus l'âge augmente, moins internet est utilisé pour les démarches administratives. « *Par ailleurs, les cadres et les professions libérales sont les plus grands utilisateurs d'internet pour ces démarches administratives (94%), tandis que les ouvriers (78%) et les étudiants (67%) sont en retrait. Les chômeurs restent des grands utilisateurs (86%), vraisemblablement à cause de la dématérialisation des démarches liées à Pôle emploi. Du côté des entreprises, depuis plusieurs années déjà, les sociétés de 10 personnes ou plus réalisent la majorité de leurs démarches en ligne : en 2018, 90% d'entre elles vont chercher des informations ou formulaires sur les sites web de l'administration, 86% réalisent leur déclaration de TVA par internet, 86% la déclaration unique d'embauche et 83% déclarent en ligne les cotisations sociales pour leurs employés.* »<sup>209</sup>

Outre qu'elle répond à une attente d'une majorité d'utilisateurs, la dématérialisation des services publics présente des bénéfices indéniables pour les usagers. D'abord, elle élargit la disponibilité des services, en permettant « *à toute personne [d']effectuer ses démarches administratives à toute heure du jour ou de la nuit, et quasiment en tout lieu. Il s'agit d'une avancée majeure, notamment pour les personnes ne pouvant accéder aux services publics de leur commune de résidence durant les heures ouvrables* ». <sup>210</sup> C'est l'esprit même de la possibilité offerte aux Français de l'étranger de voter par internet lors des dernières élections consulaires et législatives. Si trois électeurs sur quatre ont eu recours à cette modalité de vote lors des deux tours des législatives en 2022 (76,8% des votants au 1<sup>er</sup> tour ; 76% au second tour), le dispositif n'a toutefois pas eu, contrairement aux tendances observées en Estonie<sup>211</sup>, d'effet significatif sur le taux de participation globale, qui est resté globalement faible au premier comme au second tour (par rapport aux taux de participation enregistrés dans la France entière).

207 [Un tiers des adultes ont renoncé à effectuer une démarche administrative en ligne en 2021 - Insee Focus - 267](http://Un.tiers.des.adultes.ont.renoncé.à.effectuer.une.démarche.administrative.en.ligne.en.2021.-Insee.Focus.-267), mai 2022.

208 INSEE, « [Démarches administratives en ligne](http://Démarches.administratives.en.ligne) », *L'économie et la société à l'ère du numérique*, 2019.

209 Ibid.

210 J. Sauret, « [Efficacité de l'administration et service à l'administré : les enjeux de l'administration électronique](http://Efficacité.de.l'administration.et.service.à.l'administré.les.enjeux.de.l'administration.électronique) », *Revue française d'administration publique*, vol. n° 110, n° 2, 2004.

211 [Encourager le vote : les dispositifs contre l'abstention en Europe \(france24.com\)](http://Encourager.le.vote.les.dispositifs.contre.l'abstention.en.Europe.france24.com). « [C]e pays balte de 1,3 million d'habitants est le seul membre de l'UE à proposer, en complément du scrutin physique, le vote par internet pour toutes ses élections. (...) La part des votants qui optent pour le vote en ligne n'a [...] cessé d'augmenter, pour atteindre 43,8% [...] en 2019. »



La mise en place de la pré-plainte en ligne participe de la même logique : elle permet à une personne victime de vol, de dégradations ou d'escroqueries de déclarer, pour gagner du temps, les faits en ligne et de générer une prise de rendez-vous dans une unité de gendarmerie ou un service de police pour y valider le dépôt de plainte<sup>212</sup>.

Ensuite, l'administration numérique facilite incontestablement la vie des usagers en recourant à des outils partagés pour gérer des procédures mises en œuvre dans plusieurs collectivités. C'est le cas par exemple de la démarche simplifiée mise en place par la Direction de l'information légale et administrative – DILA – pour solliciter un extrait d'acte de naissance auprès de toute commune ou par le ministère de la justice pour obtenir un extrait de casier judiciaire. C'est aussi l'esprit de la plateforme de paiement *PayFip*<sup>213</sup> (ex-TIPI), mise en place en 2019 par la direction générale des finances publiques pour permettre aux usagers des services publics (collectivités locales, hôpitaux, établissements publics, services de l'État) de régler par carte bancaire ou prélèvement leurs diverses factures (cantine, garderie, eau, etc.) de façon simple et sans avoir à ressaisir leurs coordonnées bancaires à chaque paiement. En 2021, la solution *PayFip*, à laquelle près de 30 000 entités publiques locales (dont 20 000 communes, 102 départements et 7 régions)<sup>214</sup> adhéraient, a permis de procéder à 5,5 millions de paiements (contre 4,4 millions en 2019)<sup>215</sup>.

La dématérialisation et le traitement de masse des procédures permettent également souvent de **réduire les délais d'instruction des dossiers administratifs**. En 2012, le traitement de masse des feuilles de soins par télé-transmission (SESAM-Vitale) a ainsi permis à l'assurance maladie de réduire de plusieurs semaines à moins de cinq jours les délais de remboursement des soins aux usagers ; incidemment, il a aussi eu pour effet de réduire la perception que ces derniers pouvaient avoir du coût desdits soins. Dans la même logique, la mise en place du prélèvement à la source en 2019 a permis à l'administration fiscale de procéder à la contemporanéisation des réductions d'impôts et crédits d'impôts (RICI), offrant aux contribuables la possibilité de percevoir en janvier une avance égale à 60% du montant de réduction et crédit d'impôts qui leur ont été accordés lors de la liquidation de l'impôt afférent aux revenus de l'avant-dernière année (revenus 2021 pour l'avance versée en janvier 2023). Enfin, le développement de la numérisation permet désormais aux usagers de visualiser en temps réel sur une carte l'accès ou la disponibilité de certains services grâce à la géolocalisation des données (services de calcul d'itinéraires de l'institut national de l'information géographique et forestière – IGN<sup>216</sup>), conditions de circulation en temps réel sur le réseau routier francilien sur l'application SYTADIN, carte de vigilance météorologique<sup>217</sup>, consultation des dernières ventes immobilières<sup>218</sup>, suivi de l'épidémie de Covid-19, etc.). Elle leur permet même de signaler en temps réel aux collectivités qui se sont

212 [Pre-plainte-en-ligne.gouv.fr](https://pre-plainte-en-ligne.gouv.fr).

213 [Guide de mise en œuvre de PayFip](#), site collectivité, juillet 2021.

214 *PayFip, PayZen... le paiement dématérialisé des services prend ses marques* ([lagazettedescommunes.com](#)).

215 DGFIP, *Cahier statistiques*, 2021, p. 5.

216 *Service de calcul d'itinéraires* | Géoservices, [ign.fr](#).

217 [VIGILANCE METEO FRANCE | Carte de vigilance météorologique sur la France](#).

218 [DVF \(etalab.gouv.fr\)](#).

dotées des outils adéquats un risque ou une dégradation dans l'espace public (exemple de l'application Intra-Muros, partenaire de l'Association des maires et intercommunalités de France – AMF<sup>219</sup> –, etc.).

Enfin, atout supplémentaire des procédures dématérialisées, elles permettent aux usagers de bénéficier, dans certaines circonstances, d'une meilleure information et d'un accès renforcé à leurs droits. C'est l'effet attendu par exemple des simulateurs de calcul de certaines aides (aide juridictionnelle<sup>220</sup>, estimation de la retraite sur le site du GIP Info retraite<sup>221</sup>, etc.). Il en est de même de la mise en place du code du travail numérique<sup>222</sup> en janvier 2020, en application des dispositions de l'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail, qui permet désormais à tout salarié ou employeur d'accéder en permanence à des informations générales et actualisées sur le cadre légal et réglementaire mais aussi à des réponses personnalisées au regard des stipulations conventionnelles, de branche, d'entreprise et d'établissement, qui leur sont applicables (le site contient également des simulateurs permettant d'estimer les durées de préavis et montants d'indemnités, ainsi que des modèles de courrier).

**D'autres potentialités pourraient se dégager à l'avenir de l'administration numérique** avec le développement de l'interopérabilité, de l'identité numérique et de l'intelligence artificielle. L'étude récente du Conseil d'État sur l'intelligence artificielle a identifié les « bénéfices attendus » pour les usagers de ce type de technologie dans le secteur public<sup>223</sup> (meilleur ciblage des prestations, automatisation des tâches et réduction des temps d'attente, homogénéisation des réponses, solution à la crise de la complexité publique).

Le Gouvernement fonde également beaucoup d'espoir dans le développement de l'identité numérique, qui permettra à l'avenir de justifier de son identité et d'accéder à plus de 1 000 services en ligne *via* l'application dédiée « France identité », actuellement à l'état de test<sup>224</sup>.

La Lettonie, qui a été le premier État membre de l'UE à développer en 2019 une « boîte à outil numérique » entièrement mobile, à la disposition des citoyens et des administrations, offre un exemple intéressant. Le dispositif comprend une « boîte aux lettres numérique », qui sert de plateforme de communication unique et sécurisée avec toutes les autorités nationales<sup>225</sup>, et une carte d'identification numérique (« eID »), qui permet d'accéder à plus de 700 services gouvernementaux en ligne sur le portail [latvija.lv](#) et de signer des documents de façon électronique (*eParaksta*). Depuis 2020, ce pays offre à ses citoyens la possibilité de bénéficier des services administratifs d'autres États-membres par le biais de l'eID<sup>226</sup>, en

219 *+5000 mairies adhérentes - Application mobile mairie & EPCI*, [appli-intramuros.fr](#).

220 *L'aide juridictionnelle | Simulateur*, [justice.fr](#).

221 *Info Retraite - Mon estimation retraite*, [info-retraite.fr](#).

222 *Code du travail numérique*, ministère du travail.

223 Conseil d'État, *Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance*, 2022, p. 71 et svtes.

224 *France Identité | Prouver son identité en ligne et maîtriser la diffusion de ses données d'identité*, [france-identite.gouv.fr](#).

225 <https://mana.latvija.lv/e-address/>.

226 En 2019, la Commission a publié un schéma d'identification électronique nationale pour la Lettonie, en conformité avec les règlements européens eIDAS (*Electronic IDentification And Trust Services*) et EU





**développant la continuité des services et l'interopérabilité.** En 2021, la carte eID a été étendue aux étrangers (y compris aux demandeurs d'asile). Depuis septembre 2021, la loi électorale permet aux votants de présenter leur eID comme document d'identification. L'expérience du déploiement de l'eID s'avère concluante : d'après un rapport récent<sup>227</sup> l'utilisation des services administratifs en ligne a beaucoup progressé entre 2019 et 2021 : 81% des internautes lettons les utilisent désormais – chiffre bien supérieur à la moyenne européenne.

En novembre 2022, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement « pour une Europe interopérable »<sup>228</sup>, dont l'objectif est de renforcer le niveau d'interopérabilité entre les administrations publiques européennes au bénéfice des usagers et des entreprises.

■ **Pour une minorité d'usagers, le risque de fausses promesses, voire d'exclusion**

Malgré ces succès, la numérisation des services publics soulève des questions voire de sérieuses difficultés pour un certain nombre d'usagers au regard de la problématique du *dernier kilomètre*.

**En premier lieu, l'illectronisme touche en effet une part encore importante de la population.** Cette notion, née de la contraction des mots « illettrisme » et « électronique », désigne selon le dictionnaire Larousse « l'état d'une personne qui ne maîtrise pas les compétences nécessaires à l'utilisation et à la création des ressources numériques ». Mais la notion touche en réalité un spectre plus large puisqu'« [à] l'absence de compétences, s'ajoutent également les formes d'exclusion matérielle du numérique, soit l'incapacité ou l'impossibilité, faute d'équipements, de se connecter aux réseaux. »<sup>229</sup> Non-usage et non-équipement constituent dès lors les deux faces de l'illectronisme. La Défenseure des droits estime ainsi à 13 millions le nombre de personnes confrontées à cette situation d'exclusion numérique.

**Bien que la couverture numérique des territoires et l'équipement des ménages progressent, des disparités demeurent à l'échelle nationale.** En termes d'équipements, les communes rurales restent en retrait (34%, malgré une hausse de 19 points par rapport à 2020) par rapport à l'agglomération parisienne (72%) pour le raccordement à la fibre. De même, les habitants des communes rurales font état de taux de satisfaction inférieurs à la moyenne nationale pour les appels vocaux (84% ; -6 points par rapport à la moyenne). En termes d'usage, on recense moins d'internautes chez les plus de 70 ans (63%) et les habitants des communes rurales (80%) qu'à l'échelle nationale (92%). Par ailleurs, si plus d'un quart de la population reste à l'écart des démarches en ligne (29% en 2022), le taux de non-recours est significativement plus élevé pour les personnes sans diplôme (58%). L'écart se

*Single Digital Gateway.*

227 [Rapport](#) *L'utilisation effective de l'eID est-elle assurée dans le pays?*, remis en février 2021 au ministère chargé de l'environnement et du développement régional (VARAM).

228 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures destinées à assurer un niveau élevé d'interopérabilité du secteur public dans l'ensemble de l'Union (acte pour une Europe interopérable), COM(2022) 720 final.

229 Sénat, [Rapport d'information](#) *Illectronisme et inclusion numérique*, n° 711 (2019-2020), septembre 2020, p. 28-29.

creuse aussi en fonction de la taille d'agglomération, avec une baisse de 8 points de la part de personnes ayant effectué une démarche administrative sur internet parmi les résidents des communes rurales. Enfin, si la crise sanitaire a globalement été l'occasion d'une amélioration du niveau de maîtrise des outils numériques par les usagers (pour maintenir le lien avec des proches, télé-travailler, suivre des cours en ligne ou faire des démarches administratives dématérialisées), « *ce sentiment de montée en compétences n'est toutefois pas partagé de manière homogène dans la population* »<sup>230</sup>.

« **Certaines populations sont structurellement défavorisées par le développement du numérique** »<sup>231</sup>. Dans son dernier rapport sur la dématérialisation des services publics, la Défenseure des droits identifie ainsi sept catégories de populations particulièrement concernées par un risque d'exclusion numérique :

- *les personnes handicapées* – En dépit de l'obligation juridique d'accessibilité numérique<sup>232</sup> et de l'objectif d'accessibilité totale au 23 septembre 2020 que s'était assigné le Gouvernement dans la circulaire du 17 septembre 2020 relative à l'accessibilité des sites et applications mobiles, plus de 60% des démarches en ligne demeurent « hors de portée » des personnes en situation de handicap. Un exemple concret : la procédure de réclamation en ligne<sup>233</sup> des refus de transport que se voient opposer les personnes aveugles accompagnées de leur chien constitue à cet égard une illustration du caractère parfois totalement inadaptée de certaines procédures dématérialisées – elle invite en effet les intéressés à décrire la couleur et l'immatriculation du taxi indéclicat...
- *les personnes précaires* – En 2021, 40% des personnes non-diplômées, 22% des personnes pauvres et 24% des ménages bénéficiaires des minima sociaux n'avaient pas d'accès à l'internet fixe à domicile, alors qu'ils n'étaient que 15% seulement dans l'ensemble de la population à être dans cette situation<sup>234</sup>. Pour les personnes précaires qui ne maîtrisent pas les outils ou se heurtent à ces problèmes de connexion, la dématérialisation peut constituer une barrière pour accéder aux droits. En effet, comme le relève la Défenseure des droits, « pour obtenir ses droits, il faut – en plus des autres conditions prévues par les textes – être autonome et capable de mobiliser les technologies numériques, ou a minima être en mesure de trouver de l'aide pour le faire. »
- *les personnes âgées* – Dans une enquête réalisée fin 2020 par la Défenseure des droits auprès d'un échantillon de 2 500 personnes âgées de 65 ans et plus vivant à domicile, près d'un quart des sondés se disait confronté à des difficultés dans leurs démarches administratives<sup>235</sup>. Or, comme le souligne la

230 ARCEP, [Baromètre du numérique](#), 2022.

231 Défenseur des droits, *Dématérialisation des services publics : trois ans après où en est-on ?*, *op. cit.*, p. 31 et svtes.

232 Obligation juridique d'accessibilité consacrée par la directive du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public et par l'article 47 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 modifié.

233 <https://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/demarches/taxis-parisiens-client>.

234 Credoc, *Améliorer la connaissance et le suivi de la pauvreté et le suivi de l'exclusion sociale*, [Rapport](#) pour l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), décembre 2021.

235 Défenseur des droits, [Difficultés d'accès aux droits et discriminations liées à l'âge avancé](#), septembre 2021.



Défenseure des droits, « *l'omniprésence du numérique accroît les difficultés, en induisant un sentiment fort d'exclusion et un impératif d'adaptation, qui se traduit par une dépendance accrue vis-à-vis des aidants* ». L'administration numérique entraîne de l'inquiétude pour près d'une personne de 70 ans ou plus sur deux<sup>236</sup>.

- *les majeurs protégés* – Exception faite du dispositif mis en place par la Caisse nationale des associations familiales (CNAF), « Caf-partenaires », aucun service en ligne ne prévoit aujourd'hui de modalité d'accès différencié aux informations disponibles en ligne sur les majeurs protégés. Rien n'interdit par exemple « à une personne investie d'une mesure de tutelle aux biens, [...] souhaitant télécharger une simple attestation pour obtenir un remboursement de frais » de se connecter sur le compte Ameli d'une personne protégée (avec ses identifiants ou en utilisant un profil Aidant Connect) et d'accéder à toutes une série d'informations personnelles relatives à sa santé<sup>237</sup>.
- *les jeunes* – Même si cela peut paraître moins intuitif, les moins de 25 ans sont plus en difficulté que le reste de la population pour réaliser des démarches administratives sur internet. Le phénomène s'est particulièrement manifesté durant la crise sanitaire : en 2020, un quart des 18-24 ans indique avoir rencontré des difficultés pour réaliser seul des démarches en ligne (soit 14 points de plus que la moyenne nationale)<sup>238</sup>. « Lors du confinement, l'université du Mans a lancé une enquête auprès de ses 12 000 étudiants, afin de recenser leurs difficultés. 10 000 réponses ont été recueillies. 1 600 étudiants indiquaient connaître une ou plusieurs difficultés pendant le confinement, dont 950 d'ordre numérique, soit 10% des étudiants. Cette proportion de difficultés au numérique atteint 17% pour la formation tout au long de la vie (reprise d'études), 12% dans les filières lettres et droit, 7% dans les filières scientifiques. Il s'agit principalement de difficultés de connexion. 2% des étudiants n'ont accès à internet ni par smartphone, ni par une « box » et 1% n'ont aucun support pour travailler. »<sup>239</sup>
- *les étrangers* – Afin d'éviter les longues files d'attente qui ont longtemps caractérisé l'entrée des préfectures, certaines d'entre elles ont mis en place depuis une dizaine d'années un module de prise de rendez-vous en ligne, préalable à toute démarche en matière de séjour des étrangers. Face à la saturation des plannings, aux files d'attente physiques se sont substituées des files d'attente numériques, vivement dénoncées par les associations impliquées dans la défense des étrangers (comme la CIMADE<sup>240</sup> et le GISTI<sup>241</sup>) et qui nourrissent un contentieux nombreux devant les juridictions administratives<sup>242</sup>. Dans ce contexte, le Conseil d'État a jugé en 2022 que si le pouvoir réglementaire peut

236 *Les Petits Frères des pauvres*, Rapport annuel 2018.

237 Défenseur des droits, *rapport 2022, op. cit.*, p. 46.

238 ARCEP, *Baromètre du numérique, op. cit.*

239 Sénat, *L'illelectronisme ne disparaîtra pas d'un coup de baguette magique, op. cit.*, p. 55.

240 CIMADE, [A guichets fermés, Demandes de titres de séjour, les personnes étrangères à distance des guichets des préfectures](#), 2016.

241 [Prise de rendez-vous en préfecture pour les personnes étrangères impossible via internet : comment faire ?](#), GISTI.

242 Conseil d'État, [20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous](#), septembre 2020, pp. 30-31.

édicter une obligation d'accomplir des démarches administratives par la voie d'un téléservice, cette obligation est toutefois conditionnée à l'accès normal des usagers au service public et à ce que les personnes concernées soient garanties de l'exercice effectif de leurs droits. Dès lors, « *eu égard aux caractéristiques du public concerné, à la diversité et à la complexité des situations des demandeurs et aux conséquences qu'a sur la situation d'un étranger, notamment sur son droit à se maintenir en France et, dans certains cas, à y travailler, l'enregistrement de sa demande, il incombe au pouvoir réglementaire, lorsqu'il impose le recours à un téléservice pour l'obtention de certains titres de séjour, de prévoir les dispositions nécessaires pour que bénéficient d'un accompagnement les personnes qui ne disposent pas d'un accès aux outils numériques ou qui rencontrent des difficultés soit dans leur utilisation, soit dans l'accomplissement des démarches administratives. Il lui incombe, en outre, pour les mêmes motifs, de garantir la possibilité de recourir à une solution de substitution, pour le cas où certains demandeurs se heurteraient, malgré cet accompagnement, à l'impossibilité de recourir au téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement.* »<sup>243</sup> À défaut, sous réserve que l'étranger établisse qu'il n'a pu obtenir une date de rendez-vous « *malgré plusieurs tentatives n'ayant pas été effectuées la même semaine* », il est fondé à saisir le juge administratif d'une requête en référé « *mesures utiles* »<sup>244</sup>, la preuve de ces tentatives de prise de rendez-vous pouvant être rapportée par la production de captures d'écran anonymes dans la mesure où, à défaut de plage horaire disponible, le téléservice ne permet pas à la personne de s'identifier<sup>245</sup>.

Parallèlement, le ministère de l'intérieur a engagé ces dernières années la dématérialisation de la totalité des démarches relatives au séjour des étrangers. La plateforme « Administration numérique des étrangers en France » (ANEF), qui s'est déployée progressivement, permet désormais, *via* un identifiant unique, de suivre le parcours complet d'un étranger en France (de sa demande de visa à sa demande de naturalisation, en passant par la sollicitation et le renouvellement de son titre de séjour ou de son autorisation de travailler). Si le dispositif donne globalement satisfaction à ceux qui parviennent à effectuer leurs démarches (en permettant notamment de limiter le nombre de passages en préfecture et limitant la répétition des documents à fournir), il n'y a toutefois « *aucune alternative au télé-service et le seul interlocuteur disponible en cas de difficulté est le « centre de contact citoyen » géré par l'ANTS qui n'est pas outillé pour résoudre un problème informatique individuel ou pour renseigner les usagers sur le fond de leur demande* »<sup>246</sup>. On peut regretter également que l'agence de lutte contre l'illettrisme n'ait pas été associée au déploiement de la plateforme qui contient nombre de sigles et abréviations, peu explicites pour les usagers « ordinaires » – et *a fortiori* pour des usagers allophones (exemple du module « VLT-TS » pour « visa long séjour valant titre de séjour » sur la page d'accueil de l'ANEF). Enfin, il n'est pas sûr que des jeunes en service civique suffisent à armer les points Émeraude (points d'accueil et d'accompagnement

243 CE, Sec., 3 juin 2022, [n° 452798](#), Rec., concl. L. Domingo.

244 CE, 10 juin 2020, [n° 435594](#), Rec.

245 CE, 21 avril 2021, [n° 448178](#).

246 Défenseur des droits, *op. cit.*, p. 54.



mis en place dans les préfetures et sous-préfetures pour aider les usagers dans leurs démarches sur l'ANEF) pour guider efficacement les publics dans leurs démarches, compte-tenu de la multiplicité des procédures existantes.

- *les détenus* : Contrairement à plusieurs de nos voisins européens (Pays-Bas, Finlande, Espagne, Suède, Royaume-Uni, Danemark) et en dépit de l'appel de plusieurs autorités<sup>247</sup> à une ouverture encadrée et contrôlée (pour tenir compte des impératifs de sécurité en prison), l'accès à internet est en principe interdit dans les prisons françaises<sup>248</sup>. Expérimenté en 2009 dans plusieurs établissements pénitentiaires, le projet « Cyber-bases », qui consistait à donner un accès supervisé à certains sites web pré-sélectionnés (site des services publics, wikipedia, etc.) mais sans possibilité de communiquer avec l'extérieur, n'a jamais été déployé dans d'autres établissements et n'a pas réellement prospéré faute de maintenance<sup>249</sup>. Le dispositif NED (pour « Numérique en détention »), qui lui a succédé en 2019, permet seulement à un détenu, dans un espace sécurisé et interne au ministère de la justice, de consulter son compte nominatif, de cantiner, ou de saisir l'administration de requêtes, bref d'opérer en ligne certains processus de gestion interne de l'administration pénitentiaire<sup>250</sup>.

**Pour ces véritables « laissés pour compte » de la révolution technologique, les conséquences peuvent être lourdes.** Loin des logiques d'initiés (ceux qui comprennent le système, disposent des outils – imprimantes et scanners –, et savent manier les applications : QR codes), certains usagers sont ainsi parfois conduits à renoncer à leurs droits. Une personne sur trois aurait ainsi renoncé en 2021 à effectuer une démarche administrative en ligne. Si « *les trois-quarts d'entre elles ont pu effectuer ces démarches autrement (par téléphone, sur place,...), [...] un quart, soit 8% de la population totale, a renoncé définitivement à les accomplir. Les raisons invoquées pour avoir renoncé à une démarche en ligne sont le plus souvent des blocages ou pannes d'internet ou la trop grande complexité de la démarche à accomplir.* »<sup>251</sup> Il arrive même que des personnes jusqu'ici autonomes dans leurs démarches administratives perdent en autonomie du fait de la dématérialisation de ces démarches et basculent ainsi dans la dépendance.

247 En 2011, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) invite l'administration pénitentiaire à prendre « des dispositions [...] à bref délai pour que chaque établissement assure depuis [les locaux partagés] le lien avec les services en ligne ("internet"), l'administration pouvant se réserver de rendre impossible l'accès à certains d'entre eux [...] de manière contrôlable et identifiée » (avis du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues). En 2019, la Défenseure des droits (Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, 2019), le Conseil économique, social et environnemental (*La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous*, novembre 2019) et le CGLPL (avis du 12 décembre 2019 relatif à l'accès à internet dans les lieux de privation de liberté) rééditent cette demande. La Défenseure du droit y revient en 2021 (avis 21-13 relatif à l'identification des dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française).

248 Le principe d'interdiction d'accès à internet a été posé par une note administrative du 21 mai 2004 confirmée par la circulaire du 13 octobre 2009.

249 Avis du CGLPL du 12 décembre 2019 sur l'accès à internet dans les lieux de privation de liberté.

250 L. Anelli (Observatoire international des prisons-section française), *Fracture numérique : les prisons, une « zone blanche »*, Médiapart, Billet de blog, 8 février 2022.

251 F. Gleizes, A. Nougaret, A. Pla, L. Viard-Guillot, « *Un tiers des adultes ont renoncé à effectuer une démarche administrative en ligne en 2021* », *INSEE Focus*, n° 267, mai 2022.

**A certains égards, la numérisation de l'action publique a également pu être perçue comme un recul dans la relation usagers/administration.** Plusieurs facteurs expliquent ce constat.

En premier lieu, cette numérisation ne s'est bien souvent pas accompagnée d'un effort simultané de simplification des procédures administratives en vigueur. Les formulaires ou démarches mis en ligne ont dès lors exposé les usagers à la complexité qui préexistait et pouvait jusque-là être « surmontée » par l'intermédiation humaine, le dialogue avec un agent public. **Reflets implacables de la complexité administrative, certaines procédures dématérialisées sont ainsi devenues de véritables casse-têtes pour leurs usagers.** Tel est le cas par exemple du calcul, auquel sont confrontés les parents de jeunes enfants, des congés payés de leur assistante maternelle sur le site [www.pajemploi.urssaf.fr](http://www.pajemploi.urssaf.fr). Il est en de même du simulateur et du formulaire de demande d'aide au logement, disponible en ligne sur le site [www.caf.fr](http://www.caf.fr) qu'a testés l'inspection générale des affaires sociales en 2019 pour une famille avec 3 enfants. « *La simulation a nécessité la consultation de 21 écrans et le renseignement de 27 champs, nombre qui aurait pu augmenter d'une trentaine de champs supplémentaires en cas de situation plus complexe (nationalité étrangère, versement d'autres prestations, autres sources de revenu...).* L'enchaînement d'un nombre si important d'écrans et de champs à saisir est générateur d'erreurs et nécessite d'avoir à disposition l'ensemble des informations demandées, ce qui n'est pas toujours possible. La demande de prestations est encore plus complexe. Elle a nécessité la consultation de 27 pages de formulaires et la saisie de plus de 90 champs. »<sup>252</sup>

Il arrive aussi, dans le même ordre d'idée, que la numérisation s'accompagne de l'introduction de nouveaux « objets juridiques non-identifiés », qui faute d'avoir été annoncés, compris et intégrés dans la chaîne de production des autres administrations provoquent des incompréhensions, le rejet du dossier d'usagers de toute bonne foi et des contentieux purement artificiels dans les tribunaux administratifs. Tel est le cas par exemple de l'« attestation » délivrée dorénavant aux étrangers ayant déposé une demande de titre de séjour, en remplacement des « récépissés » prévus dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Bien qu'anodin en apparence, ce changement d'appellation et de format du document est à l'origine de nombreuses difficultés : les organismes sociaux (tels que les CAF), n'en ayant pas été informés et n'ayant pas modifié leurs référentiels, renvoient les usagers vers les préfetures, ce qui nourrit encore le contentieux de référés devant les tribunaux administratifs. Le recours croissant aux courriels dans les échanges entre usagers et administration, qui a l'avantage bien souvent d'une plus grande réactivité, présente toutefois l'inconvénient de ne plus toujours contenir les voies et moyens de recours (à la différence des courriers-types de l'administration), ce qui, là encore, favorise le contentieux.

252 IGAS, *rapport Garantir un numérique inclusif*, décembre 2019, p. 21.

**La complexité n'est pas réservée aux seuls particuliers** : élus et associations y sont aussi confrontés. Elus, secrétaires de mairie et agents territoriaux sont à la peine pour mettre en œuvre l'obligation de dématérialisation des demandes d'autorisation d'urbanisme<sup>253</sup> qui leur est imposée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>254</sup> et près d'un maire sur six ferait face à des difficultés persistantes dans la mise en place de la procédure centralisée de réception et d'instruction des autorisations d'urbanisme<sup>255</sup>. Les difficultés relevées sont d'ordres technique (difficultés liées au fonctionnement même de la plateforme centralisée « PLAT'AU » mise en place par l'État, problèmes de mise à jour des logiciels des éditeurs, mauvaise couverture réseau), matériel (effet doublon papier/dématérialisation) et humain (formation et information insuffisantes des agents et usagers ; refus de certains services déconcentrés<sup>256</sup> de recevoir le dossier sous forme dématérialisée). Communes et intercommunalités ont donc une appréciation mitigée de cette nouvelle procédure dématérialisée. Si elles y voient « *des possibilités de raccourcir les délais d'instruction, de réduire leurs coûts, de fluidifier les relations avec les services consultés et, au sein même de la [collectivité], les relations entre les différents services (service informatique et urbanisme, par exemple) ou encore d'améliorer la qualité de l'instruction et le suivi des dossiers, elles soulignent [aussi] les coûts et la complexité liés à la gestion du double flux papier/numérique [mais aussi les difficultés rencontrées par les pétitionnaires]. La dématérialisation semble peu connue, voire méconnue, auprès des particuliers, notamment en zone rurale. [...] [C]es usagers (...) expriment le besoin d'un rapport direct et humain avec les différents services. Le manque de formation des secrétaires de mairie et de moyens informatiques des mairies est aussi régulièrement évoqué.* »<sup>257</sup> Enfin, relève aussi de la catégorie des outils numériques subis par les usagers le formulaire à la disposition des associations pour solliciter une demande de subvention au titre du fonds de développement de la vie administrative (FDVA) (sur le site <https://lecompteasso.associations.gouv.fr/>). À l'image de la gestion très administrée de ce fonds, le formulaire est si peu intuitif qu'il nécessite l'organisation par les services déconcentrés de l'État de formations à destination des associations locales.

253 Environ 1,5 million d'autorisations d'urbanisme sont instruites chaque année en France, un seul dossier pouvant mobiliser jusqu'à 40 services différents.

254 Maire Infos, « [Dématérialisation des autorisations d'urbanisme : deux textes réglementaires, un assouplissement et un webinaire AMF-AdCF](#) », 21 septembre 2021 : « [Depuis] le 1<sup>er</sup> janvier [2022], toutes les communes de plus de 3 500 habitants [sont] tenues d'effectuer de façon dématérialisée la réception et l'instruction des autorisations d'urbanisme. Quant aux communes de moins de 3 500 habitants, elles [sont] dans l'obligation de recevoir, au moins, les demandes d'urbanisme par voie dématérialisée. Cette obligation, initialement prévue par la loi ALUR de 2014 à l'échéance de 2018, a été repoussée à 2022 par la loi Élan, à la demande des associations d'élus. Entre autres parce qu'en 2018, la couverture du territoire en haut débit était largement insuffisante pour permettre la réussite de cette réforme. »

255 [Démat'ADS : les résultats de l'enquête aux communes et intercommunalités - INTERCOMMUNALITES DE FRANCE](#).

256 UDAP – unité départementale de l'architecture et du patrimoine, ABF – architecte des bâtiments de France, DDT – direction départementale des territoires.

257 Cf. l'enquête précitée des communes et intercommunalités sur la dématérialisation des actes d'urbanisme.

**En deuxième lieu, il arrive que certains dispositifs numériques produisent l'effet d'une « boîte noire » ou d'une « gare de triage » dans le regard des usagers.** On trouve une illustration caractéristique de cet effet « boîte noire » dans le fonctionnement du système national d'enregistrement (SNE)<sup>258</sup> des demandes de logement social, dont les données manquent de fiabilité. « *La présence de doublons dans les demandes (estimés à 20%) conduit [...] à en surévaluer le nombre réel et [à] fausser l'indice de tension du parc immobilier* », utilisé par l'État pour fixer les quotas de construction de logements sociaux imposés aux communes par l'article 55 de la loi SRU du 13 décembre 2000 : en empêchant « *l'État de se fonder sur des données indiscutables pour assigner aux communes leurs objectifs triennaux [...]* »<sup>259</sup>, le système nourrit du contentieux et de la défiance.

Il en est de même de dispositifs numériques qui s'appuient sur des algorithmes pour orienter, sélectionner ou trier l'accès à certains structures ou services. Parcoursup, la plateforme nationale de préinscription en 1<sup>e</sup> année de l'enseignement supérieur, en donne une illustration (v. encadré). « MonMaster », équivalent de « Parcoursup » pour les étudiants titulaires d'une licence, semble suivre le même chemin<sup>260</sup>.

### **Encadré n° 2 – Parcoursup : un arbre qui cache la forêt !**

*Depuis les années 1960, on assiste en France à un phénomène de massification de l'accès aux études supérieures.*

*Alors que « le principal instrument de sélection dans le supérieur a longtemps été le baccalauréat », ce dernier a vu dans les années 1980 son pouvoir régulateur s'amoindrir au profit des classes préparatoires aux grandes écoles. « Ce changement a conduit les universités à épouser [...] un rôle [davantage] « inclusif » en accueillant des étudiants aux profils sociaux et scolaires hétérogènes. L'introduction dans ce paysage des plateformes numériques [est venu modifier] les mécanismes de régulation [de l'accès à l'enseignement supérieur]. Avec APB (Admission Post Bac), première plateforme de gestion nationale de l'accès à l'enseignement supérieur, expérimentée dès 2004 dans certaines académies et généralisée en 2009, la recherche d'une adéquation entre l'offre a été profondément rationalisée et standardisée »<sup>261</sup>. Toutefois, les vives critiques dont APB a fait l'objet<sup>262</sup> et l'annulation par le Conseil*

258 Créé par la loi du n° 2009-323 du 25 mars 2009, le SNE vise à agréger la totalité des demandes de logement social afin d'améliorer l'équité et la transparence de l'accès au logement social. Il a pris la forme, après l'adoption de la loi ALUR en 2014, d'un portail ouvert à tous pour déposer, actualiser et renouveler une demande de logement social.

259 Cour des comptes, [Rapport annuel 2020](#), La numérisation de la demande de logement social : une procédure simplifiée pour les demandeurs, une gestion à fiabiliser, t. II, p. 138.

260 CE, 7 juin 2023, n° 471537.

261 L. Frouillou, C. Pin et A. van Zanten, « [Les plateformes APB et Parcoursup au service de l'égalité des chances ? L'évolution des procédures et des normes d'accès à l'enseignement supérieur en France](#) », *L'Année sociologique*, vol. 70, n° 2, 2020, pp. 337-363.

262 Cour des comptes, [Admission post-bac et accès à l'enseignement supérieur, un dispositif contesté à réformer](#), octobre 2017 ; INSEE, [APB : les lycéens refusés au tirage au sort pour leur premier choix ont un parcours universitaire difficile](#), INSEE Analyse n° 62, 2021 : « La procédure d'affectation dans l'enseignement supérieur par tirage au sort posait plusieurs problèmes : i) un fort taux d'échec en licence et particulièrement entre la 1<sup>e</sup> et la 2<sup>e</sup> année (44% de réussite) ; ii) la demande excédant l'offre de formation, 110 licences étaient « en tension » en 2017 (deux fois plus qu'en 2016). Le tirage au



d'État<sup>263</sup> de la circulaire du 24 avril 2017 qui organisait le tirage au sort dans les secteurs en tension ont eu raison d'APB, remplacé par Parcoursup.

### **Mythes et réalité**

Parcoursup permet aux bacheliers de s'informer sur les offres de formation post-bac, de formuler des vœux pour les formations qui les intéressent, et de recevoir, après l'examen de leurs candidatures, des propositions d'admission afin de choisir l'établissement où ils feront leur rentrée. L'objectif est qu'aucun jeune ne se retrouve sur une voie d'études qu'il n'aurait pas choisie, à l'issue des procédures d'admissions complémentaires.

Contrairement à des idées fausses mais répandues, la plateforme n'examine pas les dossiers ni ne procède au classement des candidatures. Ce sont les enseignants des établissements du supérieur qui organisent des commissions d'examen des vœux et font concrètement l'examen des dossiers, établissant les classements et choisissant les candidats à qui des propositions d'admission sont envoyées via Parcoursup.

Si certains syndicats étudiants se félicitent de la centralisation des formations, de la disparition de la hiérarchisation des vœux et de l'amélioration sensible de la réussite en licence, Parcoursup cristallise toutefois de nombreuses critiques.

Même si les jurisprudences du Conseil Constitutionnel<sup>264</sup> et du Conseil d'État<sup>265</sup> ont permis de confirmer l'obligation de transparence imposée aux établissements sur les critères utilisés pour sélectionner les candidats et notamment sur l'usage d'algorithmes (sans aller toutefois jusqu'à exiger la communication des algorithmes en eux-mêmes), l'outil demeure, pour les syndicats étudiants, excessivement opaque<sup>266</sup>. Il peut également susciter des interrogations lorsque deux profils identiques n'accèdent pas aux mêmes formations.

Il arrive aussi que les jeunes – dont c'est bien souvent la première expérience de démarche administrative – et leurs familles éprouvent des difficultés à remplir correctement le formulaire. Cette complexité peut être démotivante pour les élèves qui ne bénéficient pas d'accompagnement familial. Elle peut même entraîner du non-recours, notamment pour ceux qui sont en situation de reprise d'études. Le CESE qualifie à cet égard de « bizutage social » ou de « un rite de passage vers l'âge adulte »<sup>267</sup> l'exposition des jeunes à des dispositifs qu'ils ne comprennent pas.

sort était le moyen de départager les candidats souhaitant intégrer ces filières. Or, les parcours des élèves refusés dans leur premier choix ont été plus chaotiques. L'enquête révèle que leur situation était moins favorable pour s'inscrire au moins une fois dans le supérieur et qu'ils avaient plus de chances de redoubler ou de se réorienter; iii) les conséquences du tirage au sort n'ont pas été uniformes socialement et disciplinairement. Des filières ont été plus touchées que d'autres, comme les licences de Staps ou de droit. Le profil des candidats et leur parcours au lycée ont également joué. Une fois acceptés à l'université, les candidats issus de bacs généraux ont plus de chance que ceux issus des bacs professionnels, de réussir leurs études après trois ans. »

263 CE, 22 décembre 2017, n° 410561, 410641, 411913, T.

264 Décision n° 2020-834 QPC, 3 avril 2020.

265 CE, 15 juillet 2020, n° 433297.

266 En dépit des recommandations de la Cour des comptes en 2020 ([Parcoursup : une transition assurée, un système perfectible, 2020](#)) et des demandes récurrentes des syndicats étudiants, les algorithmes de sélection ne sont pas publics.

267 [Avis CESE n° 2022-03, Engagement et participation démocratique des jeunes](#), mars 2022, p. 39. Le terme est tiré notamment de l'ouvrage de M. Fize, *Jeunesses à l'abandon, la construction universelle*

Certains syndicats étudiants regrettent que la plateforme, qui constitue une voie de passage obligée pour des milliers de jeunes<sup>268</sup>, ne soit pas davantage utilisée comme un outil d'orientation et d'information des jeunes sur leurs droits et comme un moyen de lutter contre le non-recours (bourses, contrat d'engagement jeune, etc.).

Enfin, Parcoursup ne permettant pas toujours d'éviter que des élèves se retrouvent sans affectation dans le supérieur au terme des phases complémentaires d'admission, certains considèrent que la plate-forme n'a pas tenu toutes ses promesses.

La numérisation ne saurait toutefois être tenue responsable de tous les maux. Ce que Parcoursup révèle, c'est avant tout un problème d'inadéquation entre l'offre de places disponibles dans le supérieur et la demande croissante exprimée par les jeunes.

### **Parcoursup : un outil de sélection assumé pour faire face au manque de places dans l'enseignement supérieur**

Aux yeux des syndicats étudiants, le principal problème de Parcoursup n'est autre que le manque de places disponibles dans l'enseignement supérieur<sup>269</sup>, et notamment dans le public, ce qui conduit un nombre croissant de bacheliers à se diriger vers des formations privées et payantes<sup>270</sup>.

Le système de sélection s'accompagne également, selon les syndicats étudiants, de plusieurs dérives. Il arrive par exemple que des organismes de formation privés conditionnent la possibilité même de les sélectionner sur Parcoursup au paiement de frais d'inscription (non remboursés aux candidats non-retenus). D'autres formations (publiques et privées) conditionnent également l'inscription à des mini-examens (classes préparatoires aux grandes écoles) ou à la production des certificats de compétences parfois payants (BAFA pour les inscriptions en STAPS ; TOIEC pour l'accès à certaines formations).

En troisième lieu, la numérisation des démarches administratives s'est bien souvent accompagnée d'un transfert de tâches de l'administration vers les usagers ou certaines de ses parties prenantes. Là où, auparavant, les formulaires Cerfa papier pouvaient être envoyés même incomplets pour un premier traitement à l'administration, il appartient désormais à l'utilisateur « de qualifier les informations nécessaires au traitement de [sa] demande [...] et de s'assurer de [sa] complétude »<sup>271</sup>. C'est à lui qu'il appartient de « s'informer, s'orienter, remplir seul des formulaires en ligne, suivre ses courriels sur une ou plusieurs messageries, mettre à jour son navigateur et les divers logiciels nécessaires, comprendre parfaitement les implications liées au fait de cocher telle ou telle case, s'adapter aux changements de

d'une exclusion sociale, 2016.

268 On retrouve 887 681 candidats inscrits en 2018, puis une stabilisation du nombre de candidats inscrits autour de 640 000 étudiants depuis 2019.

269 Pour une illustration chiffrée, voir le rapport récent de l'UNEF, « 5 ans de sélection sous Emmanuel Macron : l'heure du Bilan », p. 4 : L'UNEF y fait état de 766 905 places disponibles sur Parcoursup en 2021, hors apprentissage, dont 648 813 dans le public, pour 931 000 candidats.

270 D'après l'UNEF, un étudiant sur quatre était inscrit dans une formation privée en 2021 (p. 5).

271 IGAS, *Garantir un numérique inclusif*, op. cit., p. 20.

sites, numériser des documents, etc. »<sup>272</sup>. On assiste ainsi à une évolution du rôle de l’usager, qui devient « coproducteur malgré lui » du service public.

Un premier facteur de report vers l’usager de tâches qui incombait à l’administration peut résider dans le recours à des **procédures 100% dématérialisées**, comme, par exemple la dématérialisation en 2017 des certificats d’immatriculation de véhicule sur le site de l’ANTS. Face aux défaillances rencontrées par le système à ses débuts (instabilité du logiciel et problèmes de connexion<sup>273</sup>, défauts de conception du logiciel, notamment pour la première immatriculation de véhicules d’occasion), la réforme s’est transformée en « parcours du combattant pour les usagers », au point de pousser nombre d’entre eux à **recourir à l’accompagnement payant plutôt qu’à la plateforme officielle** gratuite. Même si la situation s’est améliorée, des plateformes privées subsistent, suscitant une certaine confusion auprès des usagers. Ces dérives ont été à l’origine de procédures devant le juge administratif qui a été amené à rappeler certaines règles afin de tempérer l’enthousiasme de certaines administrations pour les procédures 100% dématérialisées<sup>274</sup>.

Une deuxième source de transfert de tâches de l’administration vers l’usager se manifeste aussi parfois lorsqu’elle sollicite de leur part des informations dont elle dispose déjà<sup>275</sup>. L’attestation « Pôle emploi »<sup>276</sup>, qui conditionne l’ouverture des droits aux allocations chômage d’un salarié en fin de contrat, en constitue un terreau propice. Alors même que l’URSSAF détient toutes les informations utiles à son élaboration, c’est pourtant sur l’employeur ou ses ayants droits<sup>277</sup>, lorsque la rupture du contrat fait suite au décès de l’intéressé, que Pôle emploi fait peser cette charge.

Au-delà des usagers classiques, d’autres parties prenantes de l’action publique peuvent subir les conséquences de ces transferts de charges et de coûts. Tel est le cas par exemple des mairies, dotées de dispositifs de recueil, auxquelles l’État a confié en 2017 le soin de recueillir les demandes puis de délivrer les titres d’identité sécurisés. Après des débuts plutôt prometteurs, la procédure s’est toutefois fortement grippée depuis 2020 face à l’explosion des demandes de titres, provoquant une situation de crise sur l’ensemble de la chaîne (v. l’encadré ci-après). Tel est aussi le cas des médecins qui gèrent désormais beaucoup de formalités pour le compte des usagers auprès de l’assurance maladie ou encore des associations de soutien aux migrants ou aux publics précaires qui les accompagnent dans leurs démarches en ligne. Pour toutes ces parties prenantes de l’action publique, la numérisation des procédures s’est bien souvent accompagnée d’un alourdissement de leur charge de travail.

272 Défenseur des droits, *Rapport 2022*, p. 23.

273 Cour des comptes, « Le numérique au service de la transformation de l’action publique », *Rapport d’activité 2020*, Tome II, p. 23.

274 CE, 9 décembre 2022, n° 458276.

275 IGAS, IGF, *Les enjeux d’intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale*, 2021-042R, décembre 2021 : « *Priorité des SI métiers interbranches ou inter-régionales, le « Dites-le nous une fois ! » n’est pas encore réalisé* ».

276 [Attestation destinée à Pôle emploi | \[entreprendre.service-public.fr\]\(https://www.entreprises.gouv.fr/actualites/attestation-destinee-a-pole-emploi-entreprendre-service-public-fr\)](https://www.entreprises.gouv.fr/actualites/attestation-destinee-a-pole-emploi-entreprendre-service-public-fr).

277 Souvent « désarmés » pour réunir toutes les informations nécessaires au remplissage de l’attestation, notamment le montant des rémunérations perçues (salaires, primes, indemnités, montant du solde de tout compte) au cours des 24 derniers mois si le salarié a moins de 53 ans ou au cours des 36 derniers mois si le salarié a 53 ans et plus.

### **Encadré n° 3 – Dématérialisation des titres d’identité sécurisés : une crise évitable ?**

*La délivrance des cartes nationales d’identité, passeports, permis de conduire et cartes grises, qui, avant 2017, nécessitait un contact physique aux guichets des services « titres » d’une préfecture ou d’une sous-préfecture, ainsi que le dépôt d’un dossier papier dûment renseigné, a été dématérialisée<sup>278</sup> à compter de novembre 2017, dans le cadre du « plan préfectures nouvelle génération » (PPNG).*

*A la suite de plusieurs années de réduction des effectifs, l’objectif était de recentrer les préfectures et sous-préfectures sur des missions prioritaires (sécurité, accompagnement et conseil) et de les « délester » de la fonction de contact avec le public en matière de titres auprès des mairies. Il s’agissait, au-delà des économies nettes attendues de la réforme (1 300 ETP supprimés), de « recycler » une partie des 4 000 emplois affectés en 2016 aux tâches de délivrance des titres vers les missions prioritaires (1 000 ETP), la création d’une cinquantaine de plateformes interdépartementales installées dans des préfectures et spécialisées par titre – les « centres d’expertise et de ressources des titres (CERT – 1 500 ETP) », et des tâches « résiduelles » ne pouvant être confiées aux CERT (200 ETP). Le PPNG était à la croisée de « multiples enjeux : la maîtrise des moyens budgétaires du réseau préfectoral, la modernisation d’une grande administration régaliennne, la réussite de la transition numérique par l’administration et l’amélioration de la qualité du service rendu au public »<sup>279</sup>.*

#### **La délivrance des titres d’identité sécurisés : un processus aux multiples acteurs**

*Le processus imaginé en 2017 pour procéder à la délivrance des titres d’identité repose sur plusieurs acteurs :*

- *le ministère de l’intérieur qui supervise le processus, pilote son volet réglementaire et financier et anime le réseau des préfectures ;*
- *l’agence nationale des titres sécurisés (ANTS)<sup>280</sup>, chargée d’opérer le système d’information et le centre d’appel des usagers (à Charleville-Mézières). Pour faciliter le recueil des demandes de titres sécurisés en mairie (et réduire le temps imparti à chaque rendez-vous), l’ANTS a mis en place un dispositif de pré-demande en ligne. 75% des usagers utilisent aujourd’hui cette fonctionnalité (contre 50% avant la crise sanitaire) ;*
- *les mairies, chargées de réceptionner la demande et de remettre les titres après vérification de l’identité. Les communes dotées de dispositifs de recueil bénéficient d’une « dotation pour titres sécurisés » (composée d’une*

278 La dématérialisation est complète sur le site de l’ANTS pour les permis de conduire et les cartes grises. Elle est partielle et repose sur les mairies, en tant qu’agents de l’État, s’agissant des titres d’identité (cartes d’identité et passeports) : un rendez-vous physique demeure nécessaire, pour des raisons de sécurité, à la réception de la demande et lors de la remise du titre.

279 Cour des comptes, *Gains de productivité et qualité de services : la dématérialisation de la délivrance de titres par les préfectures*, [Rapport public annuel 2020](https://www.ccomptes.fr/fr/publications/gains-de-productivite-et-qualite-de-services-la-dematerialisation-de-la-delivrance-de-titres-par-les-prefectures).

280 Créé en 2007 sous forme d’établissement public à caractère administratif, l’ANTS gère actuellement 14 titres sécurisés, dont la carte nationale d’identité, le passeport biométrique, le titre de séjour, le permis de conduire et le certificat d’immatriculation des véhicules. Elle a la responsabilité de la supervision de la chaîne de production et de l’acheminement de ces titres.



part forfaitaire de 8 580 euros par an et par station et d'une majoration égale à 3 550 euros par an pour chaque station ayant enregistré plus de 1 875 demandes de passeports et de cartes d'identité - une enveloppe qui ne couvre manifestement par la prise en charge des agents chargés d'assurer ces tâches). Depuis 2018, les usagers peuvent effectuer leur demande dans la mairie de leur choix sur l'ensemble du territoire (principe de « déterritorialisation ») ;

- les CERT, chargés d'instruire les demandes ;
- l'imprimerie nationale chargée de la fabrication à proprement parler des titres.

### **Un maillage de plus en plus fin des dispositifs de recueil**

Toutes les communes ne sont pas dotées de dispositifs de recueil, loin s'en faut. Initialement calibrés à environ 1 500 unités, leur nombre et leur maillage ont été régulièrement pointés du doigt. Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, on comptait 3 833 stations réputées en fonctionnement dans 2 157 communes.

Le taux de référence d'une station est établi à 3 750 demandes par an (taux assimilé à une utilisation de 100% du dispositif par la DGCL). En 2022, le nombre moyen de demandes établi par dispositif de recueil ne s'élevait qu'à 2 466 demandes (certains dispositifs de recueil n'ayant qu'un taux de production très limité, notamment dans les territoires ruraux et d'autres ne servant qu'à la remise des titres). Le réseau actuel des dispositifs de recueil est « sous-utilisé : la moyenne nationale de recueils effectués par dispositif de recueil ne représentait, en 2018, que 58% de la capacité optimale »<sup>281</sup>.

Face à ce constat, la Cour des comptes avait suggéré en 2020 de « procéder à une réallocation territoriale des dispositifs de recueil d'identité sous-utilisés, et promouvoir l'utilisation des dispositifs de recueil mobiles » dans les territoires très isolés.

En 2022, l'État a déployé plus de 600 dispositifs de recueil supplémentaires. Le déploiement de 650 nouvelles stations est également prévu en 2023. Ces dispositifs seront fléchés en priorité dans les communes sous tension ; ils représenteront « une force de frappe complémentaire et pérenne importante d'environ 4 millions de rendez-vous supplémentaires en rythme annuel »<sup>282</sup>.

### **Un processus en crise depuis 2020**

Renouveler un titre d'identité n'a évidemment rien d'une démarche quotidienne pour les usagers : c'est un processus qu'ils ne renouvellent que tous les 10 à 15 ans. Depuis plusieurs années, la délivrance des titres s'est nettement dégradée en France. Les délais de délivrance dépassent actuellement 100 jours et peuvent atteindre six mois. L'atelier auquel s'est prêté le Conseil d'État en essayant de joindre plus d'une trentaine de mairies a confirmé ce constat. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer (qui semble au demeurant ne pas être

281 Cour des comptes, déjà cité : En outre, « il existe de forts écarts d'utilisation entre [dispositifs de recueil] (DR) : les 10% les moins utilisés ont servi en moyenne à 356 recueils dans l'année, tandis que les 10% les plus utilisés servaient à 4 258 recueils ».

282 Communication relative à l'accélération de la délivrance des titres d'identité — conseil des ministres, 28 mars 2023.

propre à la France<sup>283</sup>) : des raisons conjoncturelles (une très forte augmentation de la demande en 2021 et 2022 par un effet de « rattrapage » des demandes non-effectuées durant la crise sanitaire ; l'attractivité de la nouvelle carte nationale d'identité ; la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ; l'arrivée à échéance de l'extension automatique de cinq ans de la durée de validité de la carte nationale d'identité décidée en 2014 par l'État) mais aussi plus structurelles (une demande sociale plus prégnante de titres liée à l'effet de mutation de la société qui consomme davantage en ligne et peut avoir besoin de présenter un titre d'identité). Ainsi, 12,1 millions de titres ont-ils été délivrés en 2022 contre 9,5 millions en 2019.

Deux principaux facteurs permettent toutefois d'expliquer la crise actuelle :

- le premier réside dans les délais souvent longs, parfois très longs, nécessaires à la prise de rendez-vous en mairie. Le délai raisonnable affiché par le Gouvernement pour obtenir un rendez-vous (estimé à trente jours) n'est actuellement pas respecté. On observe des difficultés plus ou moins marquées selon les territoires ; les temps consacrés à chaque demandeur diffèrent parfois du simple au double ; certaines communes priorisent en pratique leurs administrés dans les prises de rendez-vous au détriment de ceux des communes voisines ; certaines ne jouent pas le jeu en ne rendant pas visible le nombre de rendez-vous disponibles. La prise de rendez-vous se fait essentiellement en ligne (notamment pour l'agglomération parisienne où il faut créer un compte Ville de Paris), par téléphone ou sur site. Toutefois, il peut n'y avoir aucun rendez-vous disponible ou des rendez-vous dans des délais conséquents (plus de 100 jours à Paris par exemple). Or, tous les usagers ne sont pas prêts ou même capables de faire de la veille de rendez-vous, 24 heures sur 24 !
- le second dans l'engorgement qu'ont connu les CERT à la sortie de la crise sanitaire.

Face à ces difficultés, l'ANTS a mis en place récemment une plateforme nationale de prise de rendez-vous en ligne afin de centraliser les rendez-vous disponibles près de chez soi (sur le modèle de « Vite Ma Dose »). Au 28 mars 2023, seules 40% des communes disposant d'un dispositif de recueil y étaient toutefois raccordées (1 002 communes). Le Gouvernement a annoncé en avril 2023 son souhait que 100% des communes disposant d'un système de rendez-vous en ligne y soient raccordées d'ici l'été. L'atelier réalisé au sein du la section du rapport et des études du Conseil montre toutefois que toutes les mairies n'ont pas de dispositif de prise de rendez-vous en ligne. Plusieurs d'entre elles cherchent néanmoins à « dépanner » en proposant des créneaux sur la plage méridienne par exemple.

En parallèle, le Gouvernement a renforcé « la dotation titres sécurisés » versée aux communes (72 millions d'euros en 2023, contre 48 millions d'euros en 2022) et ce, afin que les communes puissent augmenter leurs équipes dédiées au recueil des demandes et le nombre de rendez-vous ouverts pour chaque dispositif de recueil.

283 On constate un même dérapage des délais de délivrance des titres dans plusieurs pays de l'OCDE (par ex. au Canada).

### **Un nécessaire accompagnement de l'utilisateur, à chaque étape du parcours**

L'ANTS dispose d'un « centre de contacts citoyens » pour répondre aux sollicitations téléphoniques des usagers. Initialement doté de 30 ETP, leur nombre s'élève désormais à 450 ETP (dont 70 à 80 ETP pour les demandes émanant des usagers de l'ANEF). Les interactions entre ce centre, les mairies et les CERT sont toutefois trop faibles, et la capacité des acteurs à « débrayer la machine » pour prendre en compte certaines particularités s'avère insuffisante.

Pour éviter les sollicitations « inutiles », une meilleure information des usagers sur l'état d'avancement de leurs demandes est à envisager. Le portail de l'ANTS a été refondu en ce sens – un tableau de bord a été créé – mais les informations disponibles restent à approfondir.

Enfin, une plus grande réactivité est également à rechercher dans l'accompagnement des usagers, à l'instar de ce qui se pratique au Canada où les usagers peuvent remplir un [formulaire](#) afin de demander à être appelés dans les deux jours ouvrables.

### **En quatrième lieu, la dématérialisation à marche forcée peut être une autre source de désagrément pour les usagers.**

La question de la prise en compte du temps pour réussir la dématérialisation d'une procédure est un facteur important d'échec ou au contraire de succès. Les difficultés récurrentes rencontrées dans la mise en place du nouveau guichet unique des entreprises en donne une illustration. Initié par la loi du 22 mai 2019 relative au plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE)<sup>284</sup>, ce guichet unique visait à réunir sur une même plateforme, gérée par l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), l'ensemble des formalités administratives effectuées par les entreprises (création, modification de statuts, cessation d'activité, dépôt des comptes annuels, etc.). Alors que seules 30% de ces formalités étaient jusqu'ici accessibles en format dématérialisé, l'objectif visé par la réforme était une dématérialisation totale.

Le développement de ce guichet unique s'est toutefois avéré excessivement complexe. Non seulement le calendrier imposé par la loi (avec un déploiement obligatoire du guichet unique au 1<sup>er</sup> janvier 2023) s'est avéré trop ambitieux mais l'intégration de plus d'une cinquantaine de formulaires Cerfa, correspondant à autant de réalités entrepreneuriales, sur une seule et même plateforme a compliqué la tâche des utilisateurs. Plutôt que d'envisager un parcours usagers avec des questions préliminaires permettant de rebasculer rapidement vers les anciens formulaires, le choix a été fait de mettre en place une entrée unique, ce qui a conduit à « perdre des utilisateurs en route ». Pour les représentants des entreprises, ces inconvénients auraient pu être évités par une meilleure association des parties prenantes à l'élaboration du dispositif, ce qui aurait sans doute été facilité par un calendrier de mise en œuvre plus raisonnable.

Dès son ouverture au 1<sup>er</sup> janvier 2023, la plateforme s'est heurtée à de nombreux dysfonctionnements (problèmes de connexion à la plateforme, non

284 Art. 1<sup>er</sup> de la loi PACTE, mis en œuvre par le décret n° 2020-946 du 1<sup>er</sup> août 2020.

reconnaissance du numéro SIREN<sup>285</sup>, lenteur dans le chargement des pièces jointes, absence d'automatisation des formulaires, impossibilité de sauvegarde des informations au cours des étapes de la création d'entreprise, non-prise en compte des particularités de certaines activités, support injoignable, etc.). Par ailleurs, le site du guichet unique a été visé par une attaque informatique d'ampleur dès le 3 janvier 2023. Afin d'assurer la continuité du service public des formalités légales, d'anciennes procédures « matérialisées » ont dû être réactivées dans l'urgence et temporairement. Ainsi, Infogreffe a été contraint de ré-ouvrir partiellement son portail (jusqu'au 30 juin 2023), l'ancien site du guichet des entreprises a été temporairement maintenu en service, et des démarches « papier » ont été remises en place.

Si la situation s'améliore peu à peu, il est raisonnable de penser qu'une réforme aussi radicale que l'a été la création du guichet unique des entreprises nécessite du temps, d'avancer par étapes et d'y associer aussi finement que possible la pluralité des acteurs concernés par ce changement. C'est le sens de l'un des axes de la feuille de route adoptée par la DINUM en mars 2023 consistant à revoir en profondeur la façon de mener les projets informatiques de l'État<sup>286</sup>.

**Un cinquième facteur conditionne le succès ou l'échec d'un dispositif dématérialisé : le dispositif doit avoir un objectif clair et la démarche doit être accompagnée.** La mise en place de Ma Prim' Renov, véritable succès par son volume mais échec patent quant à l'efficacité de l'aide versée en termes d'impact effectif sur l'isolation des logements, en donne une illustration récente et éclairante (v. encadré).

### **Encadré n° 4 – Ma Prim' Renov : succès quantitatif, échec qualitatif**

*La rénovation énergétique des bâtiments constitue l'une des voies d'action pour atteindre les objectifs climatiques de la France<sup>287</sup>, notamment les objectifs en matière de diminution des émissions de gaz à effet de serre en exécution de l'Accord de Paris de 2015. MaPrimeRénov' fait partie de l'arsenal d'aides publiques mises en place par l'État pour améliorer la rénovation énergétique des logements.*

*Lancée le 1<sup>er</sup> janvier 2020 dans le cadre du plan de relance, Ma Prim' Renov vise à lutter contre les passoires énergétiques, qui représentent environ 7,2 millions de logements en France selon l'Observatoire national de la rénovation énergétique. Dotée d'un budget de 2 milliards d'euros jusqu'en 2022, elle est pilotée par*

285 Système d'identification du répertoire des entreprises.

286 DINUM, [Feuille de route de la DINUM - Une stratégie numérique au service de l'efficacité de l'action publique](#), mars 2023 : « Engager une mutation profonde des organisations publiques pour initier et conduire dans la durée les projets numériques de l'État. Cela impliquera de mettre en place progressivement des équipes pluridisciplinaires intégrées plutôt que des équipes en silos, proposer des évolutions incrémentales et continues avec des échéances régulières plutôt que des projets annualisés, et exiger des mesures d'impact au fil de l'eau plutôt qu'une approche purement « solutionniste ». En complément, il conviendra de s'inspirer de l'approche des « Start-ups d'État » de beta.gouv en privilégiant les expérimentations, les itérations, puis le passage à l'échelle. ] ».

287 Art. 155 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.





*l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH) et remplace le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et les aides « Habiter mieux agilité » et « Habiter mieux sérénité »<sup>288</sup> (déjà gérées par l'ANAH).*

*MaPrimeRénov' se présente sous forme d'une aide financière accessible à tous les propriétaires et à toutes les copropriétés construites depuis au moins quinze ans, ou, depuis au moins deux ans s'il s'agit du remplacement d'une chaudière au fioul par un nouvel équipement de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire. Elle permet de financer les travaux d'isolation, de chauffage, de ventilation ou d'audit énergétique d'une maison individuelle ou d'un appartement en habitat collectif. Les travaux doivent avoir été effectués par des entreprises labellisées reconnues garantes pour l'environnement (RGE). Le montant de la prime est forfaitaire et est calculé en fonction des revenus du foyer<sup>289</sup> et du gain écologique permis par les travaux. MaPrimeRénov' est ouverte à tous les propriétaires, qu'ils soient bailleurs ou occupants, et ce, quels que soient leurs revenus. MaPrimeRénov' est cumulable avec d'autres aides à la rénovation énergétique<sup>290</sup>. En parallèle, des bonifications sont mises en place<sup>291</sup> et les travaux de rénovation énergétique bénéficient de la TVA à 5,5%.*

#### **Objectif atteint en termes de massification des travaux de rénovation énergétique**

*D'un point de vue purement quantitatif, MaPrimeRénov' a atteint sa cible. Alors que le plan France Relance s'était fixé un objectif de 400 000 demandes de primes validées en 2021, 640 000 dossiers ont pu être validés la même année, grâce à un effort de communication intense sur le terrain de la part des services de l'État. La barre du million de dossiers validés a été franchie en 2022. Par ailleurs, 751 646 logements ont bénéficié de travaux de rénovation énergétique en 2021<sup>292</sup>.*

*De même, l'aide a su atteindre sa cible : 68% des bénéficiaires étaient des ménages modestes et très modestes (pour une moyenne d'aide de 3 905 euros).*

#### **Mais un ciblage insuffisant des types de travaux à financer et une portée réelle limitée sur les émissions de gaz à effet de serre.**

*Deux types de travaux ont absorbé l'essentiel des aides : la rénovation du chauffage ou Les travaux d'isolation : « 68% des 644 073 primes accordées l'ont été pour un changement de chauffage [l'installation de poêles à granulés, de pompes à chaleur air-eau et de chaudières à très haute performance*

288 On retrouve cette aide dans « MaPrimeRénov'Sérénité », qui vise notamment à aider les ménages les plus modestes à mener à bien des projets de rénovation globale.

289 Les plafonds de ressources ont été catégorisés en cinq profils selon les niveaux de revenus (des ménages les plus modestes aux plus aisés) : MaPrimeRénov'Bleu, MaPrimeRénov'Jaune, MaPrimeRénov'Violet, MaPrimeRénov'Rose, MaPrimeRénov'Copropriété.

290 Certificat d'économie d'énergie, éco-prêt à taux zéro ou d'autres aides des collectivités locales ou d'Action logement, par ex.

291 Un bonus « sortie de passoire » (lorsque les travaux permettent de sortir le logement de l'état de passoire thermique- étiquette énergie F ou G) ; un bonus « bâtiment basse consommation » (pour récompenser l'atteinte de l'étiquette énergie B ou A) ; un forfait rénovation globale (ouvert aux ménages à revenu intermédiaire et supérieur afin d'encourager les travaux globaux) ; un forfait assistance à maîtrise d'ouvrage (pour les ménages souhaitant se faire accompagner).

292 CESE, *Pour des bâtiments plus durables grâce à une ambitieuse politique de rénovation*, novembre 2022.

*énergétique], 26% pour un suivi d'isolation (les combles ou les fenêtres) et 3% pour des travaux de ventilation »<sup>293</sup>. Dans le Nord, la part du chauffage s'établit même à 78% et celle de l'isolation à 19%<sup>294</sup>.*

*La plupart des opérations ont porté sur des opérations simples, « monogeste » ou « monotâche », c'est-à-dire limitées à un seul facteur d'économie thermique. Les rénovations mono-geste représentaient ainsi 83% des dossiers validés en 2021 (part en diminution par rapport à 2020 où elle était de 91% des dossiers validés).*

*A contrario, les rénovations globales, seules garantes d'une rénovation performante, ne concernaient que 6% des dossiers et 0,3% des dossiers validés en 2021 (à savoir 2 026 dossiers MaPrimeRénov')<sup>295</sup> ; elles s'établissent à 0,04% dans le Nord. On peut regretter à ce titre l'absence de vision globale dans la conduite des travaux – potentiellement imputable à l'obligation de passer par des entreprises labellisées RGE « pour un geste précis » – et l'insuffisance des études d'impact de ces travaux en termes de réduction de l'empreinte carbone.<sup>296</sup>*

*MaPrimeRénov' demeure donc « défaillant[e] sur l'objectif de diminution de la consommation d'énergie finale, ne permettant pas de répondre aux objectifs sociaux assignés (lutte contre la précarité énergétique, éradication des passoires thermiques) »<sup>297</sup>. Du point de vue de la décarbonation, le bilan du dispositif n'est pas nul, mais peu spectaculaire au regard des sommes engagées. L'Observatoire de la Rénovation Énergétique estime que les travaux menés à bien entre 2020 et 2022 auraient permis de générer des économies conventionnelles d'énergie estimées à 5,3 TWh (dont 3,0 TWh pour la seule année en 2022, ce qui témoigne d'une montée en puissance du dispositif).*

#### **Un manque de lisibilité et d'accompagnement**

*- Un manque d'accompagnement – Entièrement dématérialisée, la procédure n'est pas accessible à tous et fait peser sur les plus démunis les dysfonctionnements techniques de la plateforme<sup>298</sup>. Faute de structure d'accompagnement dédiée, de nombreux usagers ont recours, à leurs frais, à des mandataires pour gérer leur dossier. De nombreuses arnaques, visant notamment des personnes âgées, sont signalées. Le lancement au 1<sup>er</sup> janvier 2023 de MonAccompagnateurReno, qui propose un assistant à maîtrise d'ouvrage pour les ménages modestes, vise à répondre à cet écueil.*

*- Un manque de lisibilité – Derrière la plateforme digitale pilotée par l'ANAH (développée par une société privée), il n'y a pas d'éco-système organisé. La politique publique a été plus rapide que les acteurs pour s'organiser. Si la création de la plateforme FranceRénov' début 2022 a permis de répertorier un annuaire de professionnels, « un manque de clarté persiste pour les particuliers [face à un manque] d'harmonisation des services proposés »<sup>299</sup>.*

293 Ibid.

294 Données recueillies auprès de la DDT du Nord lors du déplacement de la SRE du 19 au 21 décembre.

295 IGF et France Stratégie, *Comité d'évaluation du plan France Relance, Deuxième rapport*, décembre 2022.

296 Cour des comptes, *La rénovation énergétique des bâtiments, référé*, 28 juillet 2022.

297 IGF et France Stratégie, *Comité d'évaluation du plan France Relance*, op. cit.

298 Décision de la Défenseure des droits n° 2022-199, 14 octobre 2022.

299 Cour des comptes, *La rénovation ...*, op. cit.

Par ailleurs le dispositif se heurte à la complexité des acteurs impliqués. Certains dispositifs sont attribués par les collectivités territoriales, d'autres par l'ANAH ou encore par des fournisseurs d'énergie.

« Le panel des aides étant peu lisible » et « les critères techniques ou d'éligibilité pouvant changer plusieurs fois par an – empêchant toute anticipation des propriétaires comme des professionnels »<sup>300</sup>, il paraît utile de préciser les règles applicables en termes de conditions de ressources et de cumul des gestes possibles.

#### Les actions judiciaires engagées par les « bénéficiaires » du dispositif

Face aux nombreuses défaillances relevées dans le fonctionnement de la plateforme<sup>301</sup> et aux délais de versement des aides<sup>302</sup>, les actions judiciaires se multiplient.

En parallèle, plus de 1 400 réclamations ont été déposées à la Défenseure des droits.

#### Un reste à charge trop important

Le montant des aides (MaPrimeRénov', CEE) ne peut dépasser 90% de la dépense éligible. Dans la pratique, « c'est en moyenne 39% du montant des travaux qu'il reste à payer pour les propriétaires « très modestes » après mobilisation de toutes les aides »<sup>303</sup>. Mais encore faut-il que l'utilisateur parvienne à mobiliser toutes les aides auxquelles il a droit. Même s'il peut être amorti par un prêt à taux zéro, « le reste à charge reste donc trop important »<sup>304</sup>.

#### Enfin, deux derniers facteurs peuvent susciter de la distance entre un dispositif numérique et ses usagers :

- d'une part, sa difficulté à intégrer les cas particuliers – c'est le cas des usagers « qui ne rentrent pas dans les cases » prévues par l'application – et à donner les moyens aux agents publics de « débrayer la machine » afin de prendre en compte ceux-ci<sup>305</sup> ;

300 CESE, *Pour des bâtiments plus durables ...*, op. cit.

301 La Défenseure des droits cite le cas de particuliers n'étant pas parvenus à se créer un compte avant de lancer des travaux puis s'étant vu refuser leur demande d'aide au motif qu'elle avait été faite trop tard. Elle relève également l'impossibilité de verser les documents nécessaires à un dossier ou de modifier une erreur en raison de limitations techniques et des difficultés à bénéficier d'une assistance téléphonique efficace.

302 Même si l'ANAH indique que le le délai moyen de traitement des dossiers complets est de 15 jours ouvrés (avec jusqu'à 25 000 dossiers par semaine) et que le taux de satisfaction est de 89% .

303 Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal logement en France*, 2022.

304 IGF et France Stratégie, *Comité d'évaluation du plan France Relance*, op. cit.

305 V. Despentes, *Cher connard*, 2022, p. 290 et suivantes : « J'ai acheté un billet pour le chien à la gare. On ne peut pas le faire sur internet quand on passe une frontière, même européenne. Je prends le train aussi souvent que je peux. Je vois la SNCF changer. Encore un truc qui marchait bien et qu'on a foutu en l'air avec une joie féroce. [...] On ne trouve pas l'option billet pour chien vers l'Allemagne. [La machine] m'oriente donc vers un guichet humain. [...] [La dame du guichet] ne trouve pas le code. Elle fait appel à une autre dame [...]. Elle propose le code ChPO QHeS - ou quelque chose dans le genre, une enfilade de lettres dont le sens est propre au langage machine. Ça n'est pas le bon terme, la machine ne veut pas en entendre parler. Une troisième dame est appelée à la rescousse [...]. À partir de là, pendant plus de vingt minutes, ces trois personnes cherchent le code que comprendrait la machine. Deux d'entre elles sont au téléphone, la troisième pianote sur son clavier [...]. Elles sont aimables, elles ne paraissent pas surprises - la machine est exigeante, elles passent leurs journées à essayer de l'amadouer – [...]. Il s'agit de trouver le terme que la machine accepte, de traduire une demande d'humain en intelligence

- d'autre part, les enjeux de sécurité qui, face à la nécessité de mettre en place des garde-fous, atténuent la promesse de simplicité du numérique. Les attaques fréquentes dont font l'objet les sites internet de certaines préfectures pour capter des rendez-vous au titre des demandes de titres de séjour (et donner lieu à système de commercialisation occulte ensuite) poussent les services de l'État à mettre en place des stratégies de mise en ligne aléatoire des créneaux disponibles, qui ne facilitent pas l'accès des usagers de bonne foi au service.

#### b. Les limites de « l'État stratège » et de la rationalisation des administrations territoriales

##### ■ Un État stratège qui « n'a pas trouvé le [bon] cap »<sup>306</sup>

Depuis une vingtaine d'années, dans un mouvement que l'on peut rapprocher du courant managérial qui a consisté à imaginer une « France industrielle sans usine »<sup>307</sup>, a été fait le choix d'un « État stratège », appelé à se concentrer sur des tâches de conception et de contrôle au détriment d'une administration d'exécution – les tâches d'exécution étant transférées à d'autres acteurs (collectivités territoriales, agences, opérateurs).

L'idée de concentrer désormais l'État sur une fonction de « stratège » trouve son origine dans un rapport confié en 1994 à Jean Picq sur « **ce que doit faire l'État ? Et comment doit-il le faire** »<sup>308</sup>. L'« État stratège » doit « favoriser les intérêts stratégiques de notre appareil de production » et « accompagner les entreprises dans la compétition mondiale ». Pour ce faire, le rapport raisonne en des termes essentiellement « organisationnels » et s'attache à « circonscrire les missions de l'État central »<sup>309</sup>, invitant à une recombinaison des administrations centrales en « directions stratégiques d'état-major », centrées sur leur « rôle de conception des politiques »<sup>310</sup>.

Très vite, la notion d'« État stratège » s'installe dans le récit politique autour de l'idée que la mission de l'État doit être de « préparer l'avenir »<sup>311</sup> et « dévaluer sur le long terme les défis de demain »<sup>312</sup>. C'est d'ailleurs dans cet esprit qu'est créé en 2006, en remplacement du Commissariat général au Plan fondé soixante ans

*machine. [...] Un homme débonnaire se joint au groupe des femmes et donne son avis - sa masculinité n'impressionne pas la machine [...]. Et l'une d'entre elles trouve le sésame. Elle me donne le billet en me conseillant de le garder soigneusement car le bon code est inscrit dessus. Ça peut servir pour une prochaine fois. [...] Nous regagnons le quai, munis du billet que personne ne demandera. »*

306 J.-C. Fortier, « La déconfiture de l'État-Stratège », *AJFP*, 2010, p. 1.

307 J. Fourquet, J.-L. Cassely, *La France sous nos yeux*, op. cit., p. 25-26.

308 J. Picq, *Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État*, mai 1994, p. 5.

309 A. Ménéménis, « Quelques remarques sur le rapport Picq (2<sup>e</sup> partie) », *La Revue administrative*, 48<sup>e</sup> année, n° 284, mars/avril 1995, PUF, pp. 131-135.

310 J. Picq, op. cit.

311 D. de Villepin, *Conférence de presse sur le modèle social français, l'État et les services publics*, Paris, 27 octobre 2005 : « Aujourd'hui nous devons avoir une autre conception de l'État, un État stratège. Un État qui fait respecter la règle de droit, parce que c'est la meilleure façon de protéger les plus faibles, de garantir les libertés et la stabilité des règles du jeu économiques et sociales. Un État qui défend la justice sociale, parce qu'il est le seul à pouvoir jouer ce rôle dans un environnement économique de plus en plus concurrentiel. Un État qui prépare l'avenir, parce que c'est à lui de faire les grands choix en matière d'éducation, de santé, de recherche ou de gestion des risques ».

312 J.-P. Raffarin, *Déclaration de politique générale sur la restauration de l'autorité de l'État, la démocratie sociale et la relance de la décentralisation, la politique économique et sociale et sur la politique européenne de la France*, Assemblée nationale, 3 juillet 2002.



plus tôt par le Général de Gaulle et Jean Monnet, le [Centre d'analyse stratégique](#), lui-même transformé en 2013 en un Commissariat général à la stratégie et à la prospective, connu sous la dénomination de France stratégie<sup>313</sup>.

Dix ans plus tard, le Gouvernement conforte cette ambition prospective à la sortie de la crise sanitaire : un Haut-commissaire au plan, bénéficiant du soutien de France stratégie, est institué en septembre 2020 afin d'animer et de coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État et d'éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels<sup>314</sup>.

S'il est naturellement trop tôt pour tirer le bilan de ces dernières évolutions, **force est cependant de constater que l'ambition d'un « État stratège » a parfois été déçue**, faute notamment d'avoir su, dans un environnement caractérisé par son éclatement organisationnel, partager et s'entendre de façon collective sur les besoins pour l'avenir. Les exemples de défaut d'anticipation conduisant à des choix de court terme ou, pire encore, à des erreurs stratégiques, ne manquent pas.

**Les erreurs de programmation en matière de démographie médicale en fournissent une première illustration.** Ces erreurs sont le fruit d'un cumul de facteurs. D'abord, dominait depuis longtemps dans notre pays – mais la France ne fait pas exception en la matière<sup>315</sup> – la perception chez les médecins d'une offre pléthorique de praticiens, qui a poussé leurs syndicats à en demander la régulation aux pouvoirs publics. En 1972 a été instauré le fameux *numerus clausus*, c'est-à-dire la détermination par arrêté du ministre de la santé d'un nombre limité d'étudiants pouvant accéder, chaque année, à la deuxième année d'études de médecine, sages-femmes, dentaire ou pharmacie, la sélection s'effectuant par concours au terme de la première année commune aux études de santé. Appliqué à ses débuts avec parcimonie, le *numerus clausus* s'est toutefois durci peu à peu, sous l'effet de deux autres facteurs : d'une part, la faiblesse de la capacité prospective de l'État, qui n'a pas su identifier le décalage entre les positions défendues par les syndicats de médecins et les évolutions à l'œuvre au sein des plus jeunes générations (recherche d'un meilleur équilibre vie professionnelle/vie personnelle, attrait croissant pour l'activité salariée...), d'autre part, la volonté, notamment portée par la Caisse nationale d'assurance maladie, de contenir l'augmentation

313 Institution rattachée à la Première ministre créée par un décret n° 2013-33 du 22 avril 2013 en remplacement du Centre d'analyse stratégique et qui a pour objectif de concourir à la détermination des grandes orientations pour l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long terme de son développement économique, social, culturel et environnemental, ainsi qu'à la préparation des réformes.

314 Décret n° 2020-1101 du 1<sup>er</sup> septembre 2020 instituant un haut-commissaire au plan.

315 P. Hassenteufel, F. Schweyer, T. Gerlinger et R. Reiter, « [Les « déserts médicaux » comme leviers de la réorganisation des soins primaires, une comparaison entre la France et l'Allemagne](#) », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, 2020, pp. 33-56 : « [...] depuis les années 1980 que s'est imposée en Allemagne l'expression d'« *Ärztenschwemme* » (littéralement, le « trop plein de médecins ») parmi les représentants institutionnels de la profession (chambres et unions de médecins conventionnés) mais aussi parmi les économistes expliquant l'augmentation forte des dépenses de santé par un effet de demande induite, lié à l'abondance de l'offre de soins médicaux (Schulenburg, 1985 ; Herder-Dorneich, 1985). C'est ce qui explique notamment l'adoption, dans la loi de réforme structurelle de 1992, de mesures limitant l'accès à la médecine de caisse dans les zones surdotées (les autorisations d'installation tenant compte de quotas par territoire et par spécialité). »

des dépenses de santé par une régulation de l'offre de soins. On est ainsi passé de 7 000 étudiants en 1972 à un plancher de 3 500 étudiants admis en deuxième année en 1995.<sup>316</sup> Dans la même logique, a été introduit en 1988 un mécanisme d'incitation à la cessation d'activité (Mica)<sup>317</sup> qui visait à pousser les médecins à prendre leur retraite de façon anticipée – ce mécanisme a perduré jusqu'en 2003.

« *Au début des années 2000 s'est progressivement imposé le constat de l'existence de déficits localisés d'offre de soins primaires du fait du vieillissement des généralistes, d'une réduction du temps médical et des réticences à l'installation dans certains territoires, ruraux en particulier.* »<sup>318</sup> Largement documenté<sup>319</sup>, ce constat d'une pénurie de médecins, en particulier généralistes, a alors conduit à plusieurs inflexions de la politique publique sanitaire : d'abord, « le relèvement du *numerus clausus* à partir des années 2000 – le nombre d'étudiants admis en deuxième année d'études de médecine est passé de 5 600 places en 2005 à 8 205 en 2018 »<sup>320</sup>, puis sa suppression à l'échelle nationale par la loi du 24 juillet 2019 de transformation du système de santé ; ensuite, la reconnaissance en 2004 de la médecine générale comme spécialité à part entière dans les études de santé. Mesures qui ne produisent leurs effets que progressivement et lentement.

En dépit de ces inflexions, le nombre de médecins généralistes en activité ne cesse de baisser : de 94 261 en 2010, ils sont passés à 84 133 en 2022. 84 départements sont aujourd'hui déficitaires (seuls les départements ultramarins et ceux situés sur le littoral Atlantique ou aux frontières font exception) et les départements du centre et du Nord de la France présentent les plus faibles densités de médecins généralistes en activité régulière (v. carte ci-après)<sup>321</sup>. Les perspectives d'ici 2030 ne sont guère meilleures. D'après les modèles de projection de la DRESS, les effectifs de médecins généralistes devraient continuer à diminuer jusqu'en 2026 (conséquence des *numerus clausus* faibles des années 1990 et des cessations d'activité de générations nombreuses) avant de repartir à la hausse ensuite<sup>322</sup>. D'après le conseil national de l'ordre des médecins, la réalité pourrait être plus délicate encore, ces données ne reflétant pas entièrement les évolutions sociologiques à l'œuvre dans la profession (féminisation, meilleur équilibre vie professionnelle/vie privée, médecins généralistes exerçant une autre activité que la médecine de ville « classique » : naturopathes, ostéopathes, etc.) : il faudrait selon lui 2,5 nouveaux médecins pour remplacer un médecin partant à la retraite.

316 M.-O. Deplaud, *La hantise du nombre : une histoire des numerus clausus de médecine*, 2015

317 V. loi n° 88-16 du 5 janvier 1988 relatif au mécanisme d'incitation à la cessation anticipée d'activité des médecins.

318 P. Hassenteufel, F. Schweyer, T. Gerlinger et R. Reiter, « Les « déserts médicaux », *op. cit.*

319 Par la publication par le Conseil national de l'ordre des médecins (CNOM) d'un atlas annuel de la démographie médicale (depuis 2002) et par les travaux de l'Observatoire national de la démographie des professions de santé, créé en 2003.

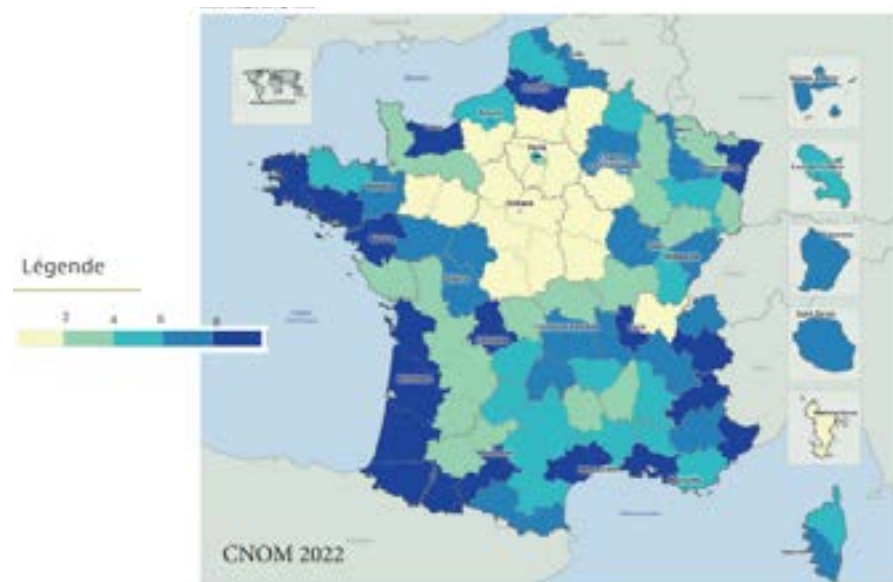
320 *Ibid.*

321 CNOM, [Atlas de la démographie médicale en France](#), 2022, t. 1, p. 55 et svtes : « L'évolution depuis 2010 démontre que 84 départements sont déficitaires en médecins généralistes en activité régulière avec en chef de file l'Yonne (-34,2%), l'Eure-et-Loir (-30,6%), l'Indre (-29%) ou encore la Haute-Marne (-28,8%). À l'inverse, 21 départements mettent en avant une hausse de ce même effectif dont les territoires ultramarins sont les principaux bénéficiaires. »

322 DREES, « [Quelle démographie récente et à venir pour les professions médicales et pharmaceutique? Constat et projections démographiques](#) », *Dossiers de la DREES*, n° 76, mars 2021, p. 46 à 51, qui font état de 94 350 médecins généralistes en 2022, 92 765 en 2028, 93 881 en 2030 et 129 152 en 2050.



Dans certains territoires, la démographie médicale est d'ores et déjà à ce point dégradée qu'elle provoque des conséquences en chaîne sur d'autres services, comme les gendarmes par exemple appelés parfois à attendre de longues heures au domicile de personnes décédées le temps qu'un médecin se déplace pour faire la levée d'obstacle médico-légal (pour constater le décès). Plus d'une centaine d'interventions de ce type ont ainsi mobilisé les gendarmes de la compagnie de Cholet au second semestre 2022. Ces derniers ont même eu à mettre des maisons sous scellés, faute de médecin disponible, et initier une procédure de placement à l'aide sociale à l'enfance d'enfants dont un parent était décédé au domicile, le temps que son corps soit relevé...



Carte n° 1 – Classement départemental par décile des densités pour 100 000 habitants de médecins généralistes en activité régulière en 2022

**Une autre illustration des limites de l'État stratège concerne sa capacité à se préparer aux crises** et développer une « culture de l'anticipation des risques ». Or, comme l'ont montré les travaux du Conseil d'État en 2021 sur les états d'urgence<sup>323</sup>, « [l]'état d'urgence sanitaire a [...] révélé que si la France dispose d'une organisation de gestion assez performante pour les événements de faible gravité, sa capacité à gérer, dans la durée, une crise aiguë est défaillante, et accentuée par une articulation perfectible des compétences au sein de l'État et entre l'État et les collectivités territoriales. » La nécessité de mieux prévoir les scénarios de crise s'impose dès lors comme une priorité.

Dans la même logique quoique dans un tout autre domaine, le rapport récent de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'énergie dresse une longue liste de rendez-vous manqués ayant conduit à des échecs industriels dans la filière nucléaire et à un retard préoccupant dans le domaine des énergies renouvelables,

323 Conseil d'État, [Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes](#), 2021.

au point de mettre en cause l'indépendance énergétique du pays<sup>324</sup>. Il explique notamment la situation par un défaut de planification énergétique sur des durées pertinentes et recommande d'être capable de se projeter à un horizon de trente ans.

#### ■ Les limites de la rationalisation des administrations territoriales

**Depuis une vingtaine d'années, les administrations territoriales de l'État ont connu de profondes transformations.**

Au début des années 2000, une première étape de restructuration des services déconcentrés de l'État<sup>325</sup> est opérée dans l'objectif de **conforter l'échelon régional**, mais aussi de **rationaliser l'organisation de l'administration territoriale** par des regroupements, nonobstant les résistances des élus des territoires concernés. Un effort pour supprimer les « doublons » est conduit, au prix de fusions de directions<sup>326</sup>.

Le processus s'accélère ensuite dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, engagée en 2007. L'entrée en vigueur de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) en 2010 consacre le niveau régional comme le niveau de pilotage des politiques publiques et le niveau départemental comme celui de leur mise en œuvre. Le mouvement de régionalisation de l'action publique est par ailleurs amplifié par l'institution d'un pouvoir hiérarchique des préfets de région sur les préfets de département<sup>327</sup>. Enfin, la réforme s'est accompagnée pendant dix ans d'une baisse continue des effectifs, que d'aucuns ont vécue sur le terrain comme une forme de « plan social de grande ampleur », les diminutions les plus significatives ayant affecté les directions départementales et régionales des finances publiques (DDFiP/DRFiP) et les administrations relevant du périmètre de « l'administration territoriale de l'État »<sup>328</sup>.

324 Assemblée nationale, [Rapport](#) de la commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté et d'indépendance énergétique de la France, n° 1028, 30 mars 2023.

325 Décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'État et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions et circulaire du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'État.

326 Huit pôles régionaux sont créés : éducation et formation, gestion publique et développement économique, transports, logement et aménagement, santé publique et cohésion sociale, économie agricole et monde rural, développement de l'emploi et insertion professionnelle, culture. Par ailleurs, sont maintenus « hors pôles », les directions régionales de la jeunesse et des sports, des services pénitentiaires et de protection judiciaire de la jeunesse.

327 Décret n° 2010-146 du 16 février 2010.

328 Il s'agit des administrations placées sous l'autorité des préfets en application du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, au niveau régional (directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts – DRAAF –, directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement – DREAL –, directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités – DREETS –, directions régionales des affaires culturelles – DRAC) et au niveau départemental (directions départementales de la protection des populations – DDPP ou DDETSPP dans les départements de moins de 400 000 habitants –, directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités – DDETS –, directions départementales des territoires (et de la mer) – DDT-M). Les intitulés ci-dessus résultent d'une ultime réforme des administrations territoriales de l'État, opérée en 2021 dans le cadre du volet « organisation territoriale de l'État » (OTE) de la démarche Action Publique 2022 (AP 2022).



« Tous ministères et tous niveaux confondus, les effectifs de l'ATE sont passés de 82 429 ETPT à 70 666 ETPT entre 2012 et 2020, soit une réduction de 14%. »<sup>329</sup> L'essentiel de l'effort a porté, en valeur absolue comme en valeur relative, sur les effectifs relevant des ministères de l'écologie (-26%), de l'agriculture (-22%), de l'économie (-16%) et des affaires sociales (-9%).<sup>330</sup> « Entre 2012 et 2020, les [directions départementales interministérielles (DDI)] ont perdu 30,8% de leurs emplois. De tous les services déconcentrés de l'État, ce sont les directions dont les effectifs ont baissé le plus rapidement depuis 2011. »<sup>331</sup> Les préfectures ont perdu, pour leur part, 14% de leurs effectifs entre 2012 et 2020<sup>332</sup>, l'essentiel de l'effort ayant porté sur les agents de catégorie C affectés en sous-préfectures. Parallèlement, elles ont eu massivement recours à des vacataires depuis dix ans, notamment pour faire face aux pics d'activité mais aussi pour assumer des tâches plus pérennes (par exemple le traitement des demandes des étrangers). La Cour des comptes souligne ainsi que l'essentiel des schémas d'emplois imposés aux ministères sur la période a globalement porté sur les services déconcentrés, en particulier sur l'échelon départemental : 85% des réductions d'emplois relevant du ministère de l'écologie ont concerné les administrations déconcentrées (dont 71% sur les seuls effectifs en poste dans les directions départementales du territoire ou DDT) – l'ordre de grandeur est équivalent pour le ministère de l'agriculture. Au ministère des affaires sociales, les services déconcentrés ont absorbé les deux tiers de l'effort de rationalisation (dont 79% au niveau départemental)<sup>333</sup>. Enfin, la baisse d'effectifs supportée par les préfectures « a représenté la quasi-totalité des efforts en effectifs du ministère de l'intérieur depuis 2014, lorsque les recrutements de policiers et de gendarmes sont repartis à la hausse »<sup>334</sup>.

En 2014, l'État a par ailleurs mis en extinction l'assistance technique qu'il fournissait aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) et qui mobilisait près de 1 400 ETP, essentiellement en poste en DDT. Cette réforme qui est intervenue de façon « inattendue et [...] rapide »<sup>335</sup>, a été mal perçue par un certain nombre de collectivités locales, en particulier les communes rurales qui n'ont pas les moyens de la remplacer. Cette réforme semble ne pas avoir été suffisamment préparée avec elles. Si les communes peuvent se tourner vers les intercommunalités, lorsqu'elles ont pris la compétence « ingénierie » (ce qui n'est pas toujours le cas), vers les agences techniques départementales mises en place par certains conseils départementaux (comme dans l'Hérault ou l'Yonne par exemple), les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), les sociétés publiques locales ou des prestataires privés pour mener à bien leurs projets, toutes n'ont pas nécessairement accès à ce type d'offres. « L'hétérogénéité

329 Cour des comptes, [rapport d'observations définitives](#) sur Les effectifs de l'administration territoriale de l'État, mai 2022, p. 6.

330 *Ibid.*, tableau n° 3, p. 39.

331 *Ibid.*, p. 18 et svtes.

332 Avec un peu moins de 24 000 agents en 2020, les préfectures disposaient ainsi, toutes réunies, d'un peu moins de la moitié des effectifs de la ville de Paris.

333 *Ibid.*, p. 20-21.

334 *Ibid.*, p. 11.

335 Conseil général de l'environnement et du développement durable, [Mission d'évaluation](#) des réformes de l'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) et de l'application du droit des sols (ADS), n° 010538-01, novembre 2016.

de l'offre d'ingénierie, d'un département à l'autre, [présente dès lors le] risque d'accentuer les inégalités territoriales, et met en évidence qu'une alternative à l'approche « universaliste » et d'impartialité que représentaient les services de la DDT n'a pas été trouvée à ce jour »<sup>336</sup>.

Enfin, l'État s'est concentré dans un certain nombre de domaines sur sa fonction de contrôle, au point parfois de susciter l'incompréhension des publics contrôlés, comme dans le secteur agricole où l'on « dénombrait [en 2015] pas moins de dix corps de contrôle susceptibles d'intervenir auprès des exploitations agricoles »<sup>337</sup>, voire d'en négliger sa fonction de conseil<sup>338</sup>.

**Dans ce contexte, le visage de l'État s'est trouvé profondément changé.**

D'abord, les préfectures et les sous-préfectures ne sont plus le lieu de contact de l'administration avec les citoyens, créant ainsi une distance entre les services les plus représentatifs de l'État et le public. En confiant aux mairies le soin de recueillir les demandes et de délivrer les titres d'identité pour le compte de l'État, le « plan préfecture nouvelle génération » a éloigné les usagers des préfectures, ces dernières ne restant un point de contact bien identifié que pour les élus locaux et leurs collaborateurs, d'une part, les étrangers et les associations qui les assistent d'autre part.

Ensuite, l'État et la sécurité sociale ont poursuivi ces dernières années le mouvement de rationalisation de leurs réseaux et de leurs lieux d'accueil du public sur le territoire<sup>339</sup>. Plusieurs sous-préfectures ont ainsi fermé leurs portes durant la dernière décennie (Wissebourg, Ribeauvillé, Guebwiller et Metz-Campagne) et d'autres ont été « jumelées » (Sarrebouurg et Château-Salins, Boulay et Forbach en Moselle ; Nantua et Gex dans l'Ain ; Clamecy et Cosne-sur-Loire dans la Nièvre ; Péronne et Montdidier dans la Somme ; Château-Gontier et Laval en Mayenne, etc.).

336 *Ibid.*, p. 59.

337 Sénat, [rapport d'information](#) sur les normes en matière agricole, n° 733, juin 2016, p. 38, citant le [rapport de la mission sur les contrôles en agriculture](#), dit rapport Massat, juin 2015.

338 F. Aubenas, « Des vaches et des hommes », *Ici et ailleurs*, op. cit. p. 236-237. L'auteure évoque dans ce chapitre l'histoire de Jérôme Laronze, éleveur de vaches dans le Charolais (Saône-et-Loire), qui « par défaut de déclaration de ses bovins, une simple embrouille administrative a tourné à la débâcle ». « S'enfoncer dans les coulisses d'un fonctionnement administratif peut être une aventure à la fois rébarbative et glaçante : réduction des effectifs, tourbillon d'incessantes réformes, chamailleries entre ministères, celui de l'Économie chargé des fraudes contre celui de l'Agriculture sur l'alimentaire et le sanitaire. [...] Première conséquence : moins de temps sur le terrain et davantage derrière un bureau. La deuxième : les contrôleurs ont perdu leur rôle de conseil. Il ne s'agit plus pour eux d'épauler un paysan, mais de vérifier qu'il respecte point par point ses obligations vis-à-vis de la politique agricole commune (PAC), puisqu'il en perçoit les subventions. Autrement dit, de l'inspection pure et dure ».

339 A. Barczak et M. Hilal, « Quelle évolution de la présence des services publics en France ? », dans Th. Courcelle, Y. Fijalkow et F. Taulelle (dir.), *Services publics et territoires : adaptations, innovations et réactions*, Presses universitaires de Rennes, 2017. Dans cet article, les auteurs relèvent qu'entre 1980 et 2013, le nombre de communes dotées d'une école primaire a diminué de 24%, d'une perception de 31%, d'une gendarmerie, d'une gare ferroviaire de 28% et d'une maternité de 48%.



De façon plus massive encore, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a lancé en 2019 une transformation de son réseau territorial dans le cadre du « nouveau réseau de proximité » (NRP) autour de trois axes :

- une rationalisation de l'implantation des services des impôts des particuliers (SIP) et des services des impôts des entreprises (SIE), en contrepartie d'une augmentation d'au moins 30% du nombre de communes avec un accueil de proximité de la DGFIP, en s'appuyant sur le réseau des maisons France Services, et de la mise en place d'un service de paiement de proximité chez les buralistes. À titre d'illustration dans les Yvelines, la direction départementale des finances publiques a ainsi augmenté de 30% ses points de contacts offerts aux usagers entre 2020 et 2023 (41 points de contact en mesure de renseigner le public des particuliers : 9 centres des finances publiques, 20 espaces France Services et 12 permanences d'accueil dans les mairies – contre seulement 23 « points de contact » en 2019 avant la réforme). Les Yvelines comptent également 218 bureaux de tabac agréés, qui ont collecté 2,5 M€ en 2022, représentant 35 000 transactions, majoritairement en carte bancaire, au titre du règlement des produits locaux (crèche, cantine scolaire, etc.), des amendes et des impôts ;
- une restructuration du réseau des trésoreries chargées de la comptabilité publique locale, avec la création de services de gestion comptable (SGC) par regroupement de trésoreries et la création d'une nouvelle fonction de conseiller aux décideurs locaux (CDL) afin d'apporter un appui technique aux élus locaux sur les questions financières ;
- une démarche de « relocalisation » de certains services de la DGFIP dans des villes le plus souvent de taille moyenne dans une optique de revitalisation de certains territoires ruraux ou périurbains. Plus de 400 collectivités, situées dans 84 départements, ont déposé un dossier de candidature.

Si le déploiement de la réforme a pu être mené dans un calendrier relativement serré, « ces évolutions font toutefois l'objet de vives critiques de la part des organisations syndicales, qui déplorent l'attrition du réseau de la DGFIP et soulignent les effets délétères de la dématérialisation pour certains publics fragiles, victimes de la fracture numérique »<sup>340</sup>. Des maires de communes rurales ont ainsi exprimé leur regret pour la fermeture de « leur » trésorerie et la distance supplémentaire à parcourir pour leurs concitoyens, qui doivent se rendre au chef-lieu d'arrondissement ou de département pour régler une question complexe avec les services fiscaux.

Dans les CAF où « l'accueil physique a été réorganisé et la présence [...] repensée [...], le nombre de lieux d'accueil a diminué (tous modes confondus : sièges, antennes et permanences), en passant de 1320 à 1139 de 2013 à 2016, tandis que des partenariats relais et des points d'accès numérique se sont mis en place. En parallèle, l'accueil sur rendez-vous s'est généralisé à partir de 2015 et une partie des ressources expertes de l'accueil a été réaffectée à la production[, sans qu'il soit] cependant [possible] de dégager une appréciation globale de l'adaptation du réseau actuel aux besoins, faute d'un suivi consolidé suffisant au niveau de la

340 IGF, *Bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP...*, p. 5.

CNAF. »<sup>341</sup> Dans certains territoires, comme la Seine-Saint-Denis, où le besoin d'aide sociale est pourtant élevé, élus et acteurs associatifs vivent la situation comme un recul du service au public.

Dans cet environnement en recomposition, trois réseaux continuent toutefois d'incarner, pour beaucoup d'usagers, les derniers maillons du dernier kilomètre de l'action de l'État sur le territoire :

- *les écoles* : on en comptait près de 48 500, publiques et privées confondues, dont plus de 8% en classe unique, à la rentrée 2021<sup>342</sup> et, à la différence d'autres services publics où les fonctions d'accueil se sont rétractées, elles demeurent un lieu où le contact avec les directeurs et enseignants reste la norme ;
- *les pompiers*, présents dans plus de 6 000 centres d'incendie et de secours, dont la moitié sont des centres de première intervention armés par des pompiers volontaires<sup>343</sup> ;
- *la gendarmerie nationale* avec ses 3 068 brigades territoriales<sup>344</sup> et 978 communautés de brigades présentes sur le territoire au 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>345</sup>.

**Comme beaucoup de grands opérateurs de réseaux privés (banques<sup>346</sup>, assurances, etc.), La Poste a dû, elle aussi, s'adapter.**

Confrontée depuis une quinzaine années à la diminution spectaculaire du volume de courriers<sup>347</sup>, La Poste, qui évolue désormais dans un environnement concurrentiel<sup>348</sup>, a dû faire évoluer son réseau – non sans débat d'ailleurs parfois avec les élus qui sont souvent très attachés au maintien symbolique de « leur » bureau de poste –, tout en respectant l'obligation de couverture du territoire qui lui incombe depuis 2010<sup>349</sup>. Elle a ainsi procédé à la transformation de 9 000 bureaux (sur les 17 000 points de contact que comporte le réseau) en 6 000 agences postales communales, où le service postal est rendu par des agents municipaux

341 IGAS, IGF, [rapport Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 de la Cnaf](#), n° 2017-056R, 2017, p. 7.

342 DEEP, [Repères et références statistiques 2022](#), p. 27.

343 Section 2 : Services locaux d'incendie et de secours ([Art. R1424-33 à R1424-37](#)).

344 Comme celle de Saint-Gervais-sur-Mare (dans la compagnie de Béziers, dans l'Hérault) qui a rouvert au public en décembre 2022 après 20 ans de fermeture, dans les locaux de l'ancienne gare SNCF à la sortie du village, et se compose d'un effectif de huit gendarmes.

345 Cour des comptes, [Bilan du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur](#), 2021.

346 Avec l'usage croissant de la carte bleue et du sans contact, le nombre de distributeurs automatiques de billets (DAB) en France métropolitaine est passé de 55 629 fin 2015 à 47 853 fin 2021 (-16% sur la période). Reste que, à cette date, 44% des communes étaient équipées au moins d'un DAB (6 548) ou d'un point d'accès aux espèces chez un commerçant (8 636) et « 82,9% de la population [était] située à moins de 5 minutes du DAB le plus proche[,] cette part mont[ant] à 94,9% et 99,2% lorsque l'on considère la population située respectivement à moins de 10 minutes et à moins de 15 minutes d'un DAB » (Banque de France, [État des lieux de l'accès aux espèces sur le territoire métropolitain](#), juillet 2022).

347 Le nombre de lettres envoyées a été divisé par trois depuis 15 ans : il est passé de 18 milliards en 2008 à 7,5 milliards en 2020, et de l'ordre de 6 milliards en 2023. La Poste estime le volume possible de courriers à 3 milliards en 2030.

348 Prise pour transposer la directive du 20 février 2008, la loi du 9 février 2011 acte l'ouverture du marché de distribution de courriers à la concurrence. L'ARCEP a autorisé une cinquantaine de sociétés privées à devenir opérateur postal.

349 La loi de 2010 a également organisé la couverture postale du territoire : la Poste est tenue de maintenir au moins 17 000 points de contact permettant à 90% de la population de chaque département d'avoir un point de contact à moins de 5 km et 20 mn en voiture de son domicile.



moyennant une indemnité de 13 000 euros par an, et 3 000 points de contact chez les commerçants. Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, le taux d'accès de la population à ces points de contact était de 97,14% et la règle d'accessibilité, consistant à garantir, dans chaque département, que 90% de la population ait accès à un point de contact postal à moins de cinq kilomètres et vingt minutes en voiture de son domicile, était respectée partout (sauf dans quatre départements : Gers, Lozère, Lot et Aube)<sup>350</sup>.

Malgré ces efforts de rationalisation (cf. la récente suppression du timbre rouge, qui permettait une livraison du courrier à J+1), et alors même que le groupe recherche aujourd'hui son équilibre dans la diversification des activités non-postales – ces dernières couvrant, en chiffre d'affaires, le caractère déficitaire de son activité postale<sup>351</sup>, la question de la pérennité du réseau reste posée. Pour répondre à ce défi, La Poste s'efforce de diversifier ses activités de distribution, en développant par exemple des services de repas à domicile (comme à Nice par exemple où 17 facteurs livrent chaque jour les repas aux personnes âgées), de livraison de médicaments (dans le cadre de partenariats locaux avec des pharmaciens) ou encore de veille des personnes âgées isolées (à travers son service « Veillez sur mes parents », qui garantit le passage du facteur au domicile du parent âgé une fois par semaine). Pour garder le réseau de proximité tel qu'il est aujourd'hui, avec la présence quotidienne sur le territoire de 67 000 facteurs effectuant chaque jour 42 000 tournées, il lui faudra trouver d'autres types de services à rendre aux usagers.

**Plus globalement, trois éléments peuvent expliquer les rationalisations dans les organisations territoriales depuis une vingtaine d'années : des éléments de rationalité budgétaire, des facteurs démographiques et des enjeux de sécurité.**

Les économies d'échelle et les gains d'efficacité constituent à l'évidence le premier déterminant des regroupements de structures opérés ces dernières années, et ce alors même que la littérature scientifique n'en démontre pas toujours l'évidence en toute circonstance<sup>352</sup>. Si cette culture du « *big is beautiful* » porte généralement ses fruits en présence de services à « coûts constants » (ex : service public de l'eau et de l'assainissement), d'autres rapprochements pourront avoir des effets différents en fonction du contexte institutionnel et politique dans lequel ils se déroulent. Le choix de l'échelle des fusions opérées conditionne également le succès des réformes : à la bonne taille, elles produisent des gains d'efficacité ; trop larges, elles augmentent le coût de fonctionnement des structures. Plusieurs réformes menées en France ces dernières années donnent matière à éclairer ces constats.

Initiée en 2007, la **réforme de la carte judiciaire**, qui visait à regrouper les juridictions à l'échelle départementale et régionale, afin de permettre une plus grande spécialisation des magistrats et une meilleure lisibilité de l'organisation judiciaire, a été menée tambour battant entre 2009 et 2011, conduisant à la suppression de près de 350 juridictions (environ un quart des 1 190 juridictions existant avant la réforme), notamment au niveau des tribunaux d'instance et de proximité, et à la création d'une dizaine d'autres. Bien que vivement critiquée à ces débuts, tant par un certain nombre de barreaux, de magistrats et d'élus la réforme

350 Sénat, [Rapport d'information sur l'avenir des missions de service public de La Poste](#), n° 499, mars 2021.

351 *Ibid.*, p. 6 : « Fin février 2021, le président-directeur général de La Poste annonçait un déficit du service universel postal estimé à 1,3 Md € pour l'année 2020. »

352 Krawchenko, OECD, *Ibid.*, p. 13-14.

a pourtant permis d'atteindre, à « *coût maîtrisé* » selon la Cour des comptes<sup>353</sup> (413 millions d'euros en l'espèce), les objectifs qu'elle s'était fixés de rationalisation et de meilleur maillage du territoire.

À l'inverse, **les réformes territoriales du milieu des années 2010** (élargissement homogène des établissements publics de coopération intercommunale opéré par la « loi NOTRe » en 2015<sup>354</sup>, refonte de la carte des régions en janvier 2016<sup>355</sup>) ont produit des bilans plus contrastés en termes d'efficacité. Estimant ces réformes principalement guidées par le « *postulat erroné du « Big is beautiful* », conduisant à augmenter la taille des structures territoriales », l'Assemblée nationale a notamment fait état en 2019 des « *effets négatifs [associés à] l'accroissement de la taille des entités territoriales* »<sup>356</sup> qui se sont manifestés :

- d'abord, par des « *difficultés de gouvernance, liées à l'éloignement des centres de décision, à la perte de proximité dommageable pour l'exercice de certaines compétences ou encore à l'évolution de la composition des assemblées délibérantes. Ces difficultés sont particulièrement ressenties s'agissant des intercommunalités* ». En effet, même si beaucoup d'entre elles ont su susciter une ambition collective autour d'un projet de territoire (comme c'est le cas par exemple au sein de la communauté d'agglomération Béthune-Bruay, Artois Lys Romane), force est toutefois de constater que toutes n'ont pas encore atteint ce point de maturité et suscitent parfois la crispation de certains maires, notamment dans les communes rurales. C'est d'ailleurs ce qui a présidé à l'introduction dans la *loi Engagement et proximité* de 2019 de dispositions tendant à rééquilibrer la relation communes – EPCI (élaboration obligatoire d'un projet de territoire, présence systématique des maires des communes moins de 1 000 habitants au sein du conseil communautaire, possibilité pour les adjoints d'assister aux réunions de l'EPCI, etc.) ;
- ensuite, par leur « *coût financier, le postulat des économies d'échelles liées à la fusion entre entités territoriales étant erroné. [...] La réforme a entraîné des coûts directs, comme les coûts de déplacement accrus puisque la maille territoriale est plus large, les coûts d'alignement indemnitaire des élus, vers le haut en général. Elle a également eu des coûts indirects, tels l'accroissement du nombre d'agents publics en interaction, ce qui crée des coûts de coordination* » ;
- enfin, par leur « *coût social et politique, se traduisant par un sentiment de perte de proximité pour les citoyens* : l'élargissement d'une maille territoriale rend en effet l'accès aux services publics plus hétérogène (par exemple l'accès aux transports collectifs) et accroît donc le sentiment de mise à distance, mais aussi d'injustice fiscale car les citoyens ont le sentiment de payer pour des infrastructures qu'ils utilisent peu. »<sup>357</sup>

353 Cour des comptes, [rapport sur La réforme de la carte judiciaire : une réorganisation à poursuivre](#), 2015, p. 36.

354 Par l'art. 33 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 qui relève le seuil minimal de constitution d'un EPCI à fiscalité propre de 5 000 à 15 000 habitants (sauf exceptions géographiques particulières). La réforme de la carte intercommunale s'est traduite par une forte baisse du nombre d'EPCI, passé de 2 062 en 2016 à 1 266 au 1<sup>er</sup> janvier 2017, soit une réduction de 39% . Le nombre de communautés de communes a diminué de 45% .

355 La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 a réduit de 22 à 13 le nombre de régions en métropole.

356 Assemblée nationale, [Évaluation de l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République \(loi NOTRe\)](#), n° 2539, décembre 2019.

357 Assemblée nationale, [Évaluation de l'impact de la loi NOTRe](#), op. cit.



Une dernière illustration des effets d'échelle attendus par certaines réformes peut encore être trouvée dans le **développement des groupements hospitaliers de territoire** (GHT), initié par la loi du 26 janvier 2016 relative à la modernisation de notre système de santé. Faisant suite à des initiatives antérieures de groupements inter-hospitaliers volontaires (par la loi du 31 décembre 1970 ou la « loi HPST » de 2009 avec les « communautés hospitalières de territoire »), la nouveauté de ces groupements est qu'ils sont obligatoires, et que le législateur leur a assigné deux objectifs : accroître l'efficacité de l'offre de soins publique ; faire des économies d'échelle par une mise en commun de certaines fonctions (coût attendu de la réforme pour les trois premières années : 400 millions d'euros, dont 270 millions d'euros au titre de la mutualisation des fonctions support). Aujourd'hui, 889 établissements hospitaliers sont regroupés en 186 GHT. Le bilan de la réforme est lui aussi contrasté. Non seulement les GHT n'ont pas eu l'effet d'intégration escompté, mais ils « *n'apportent pas une réponse suffisante à la question de l'égal accès aux soins entre territoires* »<sup>358</sup>.

Ces exemples soulignent que la maille des regroupements est plus ou moins sensible selon la nature des services rendus par les services publics. Ainsi, le besoin de proximité ne présente-t-il pas les mêmes exigences en matière de santé qu'en matière de justice.

La **démographie déclinante de certains territoires** constitue un autre déterminant des réformes territoriales opérées ces dernières années dans notre pays. Les fermetures d'écoles en milieu rural au cours des dernières décennies en donnent une illustration.

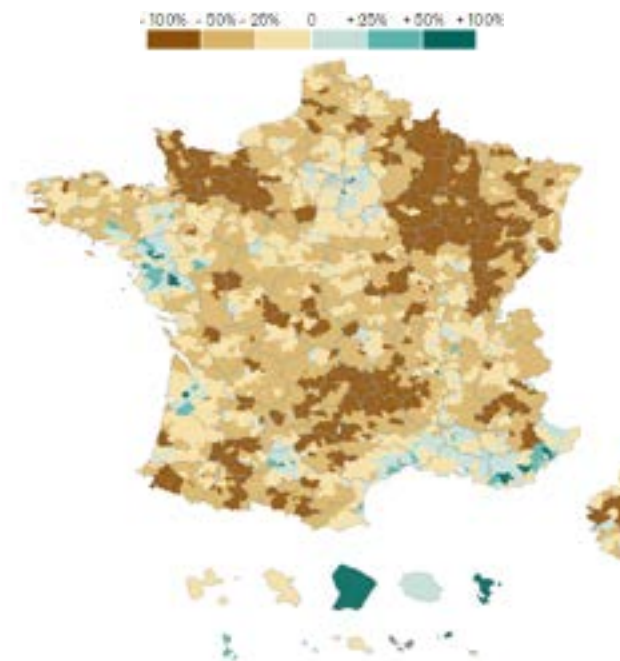
Ce mouvement s'enclenche dans les années 1960 avec les premiers regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI), dont le développement s'accélère dans les années 1980. En 1992, le rapport Mauger préconise la généralisation des écoles à trois classes, au motif que les classes uniques lui semblaient inefficaces. En 2000, les RPI deviennent obligatoires lorsque, deux ou plusieurs localités étant distantes de moins de trois kilomètres, la population scolaire de l'une d'elles est inférieure régulièrement à quinze unités<sup>359</sup>. Les fermetures de classes se poursuivent. Pour accompagner et amortir ce processus, le ministère de l'éducation nationale propose, au milieu des années 2010, aux élus locaux de s'engager dans une voie contractuelle, en signant des « conventions ruralité », dans lesquelles l'État s'engage à limiter le nombre de suppressions d'emplois d'enseignants, en contrepartie d'une perspective de rationalisation de la carte scolaire. En 2018, le président Macron prend l'engagement de « *ne pas fermer d'école primaire en milieu rural sans l'accord du maire* ». « *Alertés par des élus de plusieurs départements, de la volonté de l'Éducation Nationale d'appliquer des critères qui aboutissent à une accélération des fermetures de classes et d'écoles rurales* », les maires ruraux de France (AMRF) appellent toutefois à un « *moratoire sur les fermetures d'écoles et de classes en milieu rural* » en février 2023<sup>360</sup>.

358 Cour des comptes, *Les groupements hospitaliers de territoire*, octobre 2020, p. 8.

359 Art. L212-2 du code de l'éducation.

360 *L'école rurale doit vivre – Les Maires ruraux demandent un moratoire sur les fermetures de classes et d'écoles*, [AMRF.fr](http://AMRF.fr).

Au global, ce sont ainsi plus de 17 000 écoles qui ont fermé leurs portes entre 1982 et 2021, avec toutefois des disparités importantes par territoire (voir la carte ci-après). Certains territoires ont ainsi cumulé un déclin démographique et économique et une réduction des services publics, donnant ainsi le sentiment à leurs habitants comme à leurs élus le sentiment non seulement d'une relégation mais même d'un abandon.



Carte n° 2 – Évolution du nombre d'écoles maternelles et primaires publiques dans les cantons français depuis 1982  
source : ministère de l'éducation nationale (écoles ouvertes, écoles fermées)

Enfin, un dernier facteur peut conditionner la rationalisation de services publics sur le territoire : la **priorité légitime donnée aux enjeux de sécurité dans le fonctionnement du service**.

C'est ce motif qui a pu justifier, par exemple, les fermetures de maternité depuis plus de quarante ans. Dans les années 1970, les pouvoirs publics ont pris diverses mesures afin d'encadrer la pratique des accouchements et de réduire les risques pour l'enfant et la mère. En 1972, le décret *Dienesch* impose des normes de sécurité très détaillées aux cliniques privées d'accouchement (quinze lits minimum requis pour obtenir l'autorisation d'exercice d'une maternité). La même année, des normes identiques sont mises en œuvre dans le secteur public. En 1998, les décrets « Périnatalité » établissent trois types de maternités, selon le niveau de risque périnatal pour la patiente et le nouveau-né.

Sous l'effet de ces règles, le nombre de maternités en France métropolitaine est passé d'un peu moins de 1 400 à 458 en 2020. « *Dans les maternités, le nombre total de lits a été divisé par deux depuis 1975 : il est passé de 32 000 à 14 000 fin 2020.*





Au cours de la même période, le nombre de naissances a fluctué entre 700 000 et 800 000 par an pour la France métropolitaine [...]. Depuis 2014, il diminue de façon continue, pour atteindre 697 000 en 2020. Le taux d'utilisation des lits des maternités a fortement augmenté durant cette période. Il est passé de 23 à 49 accouchements annuels par lit, en moyenne, entre 1975 et 2020. Parallèlement, la durée moyenne de séjour a diminué, passant de 8,0 jours en 1975 à 5,3 jours en 1996, puis à 4,6 jours en 2019 et 4,4 jours en 2020. Son raccourcissement plus marqué en 2020 reflète probablement, au moins pour partie, la volonté de réduire les séjours en raison de la crise sanitaire liée au Covid-19. »<sup>361</sup>

**Les territoires ultramarins ont connu le même type de rationalisation** sur la période. En Polynésie, alors qu'il était possible autrefois d'accoucher dans les atolls, les autorités sanitaires ont fait le choix de regrouper l'essentiel des accouchements à Tahiti. Il en résulte deux conséquences symboliques pour les Polynésiens : les motifs sanitaires affectent les coutumes du territoire (notamment celle consistant à planter un arbre sur le placenta de la mère à la naissance d'un enfant) et tous les enfants sont désormais enregistrés au registre d'état-civil de Papeete.

Ces fermetures et restructurations de maternité ont eu pour effet d'augmenter le nombre de femmes éloignées d'une maternité entre 2000 et 2017 : « *la part des femmes résidant à plus de 30 minutes d'une maternité augmente d'un tiers environ entre 2000 et 2017 pour se situer autour de 7%. [...] Au niveau départemental, la situation est contrastée. L'accessibilité se dégrade dans le Lot, la Nièvre et le Cantal, où l'effet des fermetures de maternités sur le temps d'accès est important. À l'inverse, la part des femmes éloignées des maternités se réduit dans les deux départements de Corse et dans les Alpes-de-Haute-Provence, car elles sont plus nombreuses à résider à proximité des établissements.* »<sup>362</sup> Les « anecdotes » de bébés naissant dans le VSL des pompiers se multiplient depuis...

La sécurité est également mise en avant pour justifier la fermeture des « petites lignes » de train. Entre 2011 et 2018, près de 1 000 kilomètres de voies ferrées ont été fermées pour ce motif, assorti d'une fréquentation insuffisante du réseau (ex : Avallon-Autun, Oyonnax – Saint-Claude, Séverac-le-Château – Rodez ; Verdun – Saint-Hilaire-au-Temple ; Thiers – Montbrison, etc.) d'après la FNAUT<sup>363</sup>. Chargé en 2019 d'une mission sur le devenir des lignes de desserte fine du territoire, qui représentent environ 40% du réseau national exploité, soit 12 047 kms (dont 9 137 kms au titre du trafic voyageur), le préfet Philizot dresse le constat sévère d'un réseau à l'abandon, « *en grande partie en état de collapsus* » du fait d'un « *sous-investissement chronique* » entre les années 1980 et 2005<sup>364</sup>. « *Ce phénomène, sauf investissements massifs, est*

361 DREES, « [21. La naissance : les maternités](#) », in *Les établissements de santé*, 2022.

362 DREES, « [La part des femmes en âge de procréer résidant à plus de 45 minutes d'une maternité augmente entre 2000 et 2017](#) », *Études et résultats*, n° 1201, juillet 2021.

363 Les fermetures de lignes ferroviaires depuis 2011, [FNAUT](#).

364 Formé de lignes « *très majoritairement à voie unique (78%) et non électrifiées (85%)*, en décalage très fort par rapport au réseau structurant », avec « *une signalisation principalement composée de postes mécaniques [nécessitant] un fort besoin de main d'œuvre* », « *ce réseau est âgé (38,1 ans pour la voie en 2016, 39,1 pour les rails)*, près de 4 000 kilomètres de voies étant considérés hors d'âge fin 2016. Plus des trois quarts des voies faisaient [même] en 2017, l'objet d'une cotation technique susceptible d'imposer des limitations de vitesse, voire des suspensions de la circulation. De fait, le linéaire de voies affecté de ralentissements a quasiment doublé de 2009 à 2017 (de 1 500 à plus de 2 700 kms). Il

appelé à s'accroître dans les 10 ans qui viennent, car près de 6 500 kilomètres sont susceptibles d'être concernés par de telles mesures représentant les trois-quarts des lignes, un risque de fermeture pesant sur plus de 4 000 kilomètres, soit plus de 40% du réseau. » La moitié du réseau est en outre emprunté par moins de 18 trains par jour. « *En nombre de voyageurs, 10% des lignes dépassent 700 000 voyageurs par an, alors que 24% se situent sous 100 000. La moyenne s'établit aux alentours de 400 000, les extrêmes étant de 4 000 et 2,6 millions* ». Ce phénomène est d'ailleurs cumulatif : la mauvaise qualité du réseau entraîne des retards, qui conduisent à une moindre fréquentation par les usagers, puis à une réduction de la fréquence et finalement à une fermeture de la ligne. Certains estiment qu'une ouverture plus rapide de ces lignes à la concurrence permettrait de les revitaliser.

Quoi qu'il en soit, ce constat inquiétant a conduit à la mise en place d'un plan de régénération échelonné sur dix ans. Il procède à une division en trois catégories des lignes à sauvegarder (en dehors des 800 kilomètres déjà régénérés) : 1 500 kilomètres de voies correspondant au réseau le plus structurant, celui des lignes les plus utilisées comme Nancy-Epinal ou Bourges-Montluçon, doivent être largement financés par l'État ; 6 500 kilomètres de ligne seront réhabilités dans le cadre des contrats de plan État-régions et les 1 000 derniers kilomètres correspondant aux lignes les moins utilisées (comme Epinal-Saint-Dié ou Tours-Loches) seront complètement confiés aux régions, qui pourront y expérimenter des solutions innovantes, telles que les trains légers.

#### **Encadré n° 5 – Réouverture des petites lignes en Allemagne et en Italie**

*Les pays voisins, qui sont confrontés à des constats proches, n'y ont pas nécessairement répondu de manière analogue. Ainsi, l'Allemagne a-t-elle rouvert 600 kilomètres de petites lignes et 300 gares depuis 1995. À lui seul, le Land de Rhénanie-Palatinat a relancé onze lignes, dont deux transfrontalières. Cette tendance concerne des lignes en zones urbanisées (exemple de la liaison KaarstDusserldorf-Mettmann, fermée dans les années 1990 par la Deutsche Bahn et reprise par un syndicat de communes, qui est passée de 516 voyageurs par jour en 1998 à plus de 23 000 aujourd'hui) mais aussi des lignes en milieu rural (à l'exemple des cinq branches – 15 à 20 kilomètres chacune – desservant petites villes et villages dans le Wurtemberg autour de Stuttgart, dont certaines étaient abandonnées depuis 30 ans.*

*En Italie, la ligne Merano-Malles (60 kilomètres) dans le Sud Tyrol, fermée en 1991, a été rouverte avec succès (un train par heure de 5 heures à 23 heures ; 2,7 millions de voyageurs en 2010, soit 7 000 par jour) avec un coût d'exploitation de l'ordre de 7 à 8 euros par kilomètre (contre 20 euros ou plus en France) et de 12 à 13 euros avec l'amortissement du matériel.*<sup>365</sup>

concerne aujourd'hui la moitié des lignes de ce réseau [...]. » F. Philizot, [Le devenir des lignes de desserte fine du territoire](#), février 2020.

365 Information FNAUT.



Au final, si l'ensemble des réorganisations opérées sur le territoire national depuis une quarantaine d'années répondent à des justifications, souvent solides, il n'est resté pas moins que, cumulées, elles ont été vécues par les usagers comme par les plus petites collectivités territoriales comme un éloignement du service public dans les territoires.

### 1.2.3. Une action administrative qui fait trop souvent peser sa complexité sur l'utilisateur

#### a. Les effets de l'emballage normatif

L'inflation normative est un « mal français » malheureusement trop bien connu et documenté, dénoncé de longue date comme en témoignait déjà en son temps Montaigne lui-même<sup>366</sup>.

Le Conseil d'État y a consacré plusieurs de ses études. En 1991, dans son étude sur « la sécurité juridique », il soulignait la longueur des textes normatifs ainsi que leur prolifération, en soulignant les limites de leur effectivité : « *Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite* ». En 2006, dans son étude sur la « Sécurité juridique et complexité du droit », il insistait sur l'excessive complexité des normes et formulait des préconisations pour y faire face, notamment l'évaluation préalable des projets de loi. En 2016, dans son étude sur la « Simplification et qualité du droit », il s'inquiétait du volume toujours excessif des normes, de leur instabilité, de leur complexité souvent injustifiée, tout en reconnaissant qu'une part de cette complexité était irréductible, en raison de la technicité de certaines matières, de l'insertion de notre économie dans la globalisation, du développement de nouvelles sources de droit (constitutionnelle, européenne, internationale).

Si des progrès ont été réalisés, le constat d'une norme trop abondante, trop prolixe et trop complexe demeure pour l'essentiel, de même que l'identification de ses causes ainsi que de ses conséquences. Il sera simplement utile de les rappeler ici brièvement, en insistant sur leurs effets négatifs sur le *dernier kilomètre* de l'action publique.

#### ■ Le constat : malgré les progrès réalisés, une production normative forte.

Des progrès ont été incontestablement accomplis :

- **les études d'impact**, que le Conseil d'État appelait de ses vœux dans ses études sur le sujet, ont acquis une valeur juridique : apparues en France au milieu des années 1990 avec une portée alors limitée, elles n'ont acquis de caractère impératif qu'avec la révision constitutionnelle de 2008 et la loi organique de 2009<sup>367</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2009, le Gouvernement a

366 Michel de Montaigne, *Essais*, livre III, chapitre XIII, « De l'expérience », 1595 : « *Qu'ont gagné nos législateurs à choisir cent mille espèces et cas particuliers et à y attacher cent mille lois ?* » ; « *Nous avons en France plus de lois que le reste du monde ensemble et plus qu'il n'en faudrait à régler tous les mondes d'Épique* ».

367 Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

l'obligation de joindre aux projets de loi une étude d'impact, qui doit rendre compte des objectifs poursuivis par le texte, des motifs de son édicton et des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles. Il doit également exposer avec précision les incidences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales du projet et le Conseil constitutionnel peut être saisi de la conformité de l'étude d'impact aux conditions fixées par la loi organique<sup>368</sup>. Reste que, en pratique, **les études d'impact ne répondent souvent qu'imparfaitement à ces objectifs** : d'abord parce qu'elles n'interviennent le plus souvent qu'*in fine*, dans une logique de justification de la décision *a posteriori* et non comme une aide à la décision ; ensuite parce que leur contenu est de qualité très diverse : si certaines peuvent être remarquables, beaucoup sont trop sommaires et imprécises ; enfin, parce qu'elles ne sont exigées ni pour les ordonnances, ni pour les propositions de loi ni, *a fortiori*, pour les amendements<sup>369</sup>.

- L'institution en 2013 du **Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)**, qui a vocation à examiner et à formuler un avis sur l'impact technique et financier des projets de norme applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. De 2013 à 2022, le nombre des textes publiés s'établit à 323 textes en moyenne par an, soit quasiment un texte par jour (avec un pic en 2016 à 544 textes et une baisse salubre de 2018 à 2021, avec une moyenne de 270 textes par an). Ces textes, qui sont pour près des deux tiers des projets de décrets d'application de textes législatifs, ont sur les collectivités un impact financier important (estimé à deux milliards d'euros sur la période récente 2017-2021). Dans ce contexte, la *loi 3DS* du 21 février 2022 a renforcé le rôle du CNEN (en cas d'avis défavorable, le Gouvernement doit désormais lui soumettre un projet modifié ou justifier le maintien du projet initial). Sur la période 2019-2022, le CNEN a émis un avis défavorable sur 22% des textes qui lui étaient soumis (en cas d'avis défavorable, le CNEN peut initier une démarche de concertation entre le ministère concerné et les associations d'élus)<sup>370</sup>. Le CNEN a formulé récemment des propositions tendant notamment à renforcer son rôle<sup>371</sup> et, le 16 mars dernier, à l'occasion des États généraux de la simplification, le Sénat et le Gouvernement ont signé ensemble une charte tendant à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales<sup>372</sup>.
- **Un effort de « sobriété normative » a été engagé par les Gouvernements successifs** : c'est notamment la **règle du « deux pour un »**, introduite par la circulaire du 26 juillet 2017<sup>373</sup> qui consiste à « gager » la production de « toute

368 Décision n° 2023-13 FNR du 20 avril 2023.

369 Le Conseil économique, social et environnemental propose leur extension à ces types d'acte (CESE, *Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer*, septembre 2019, p. 72) et, lors de son intervention à la conférence de clôture du cycle de conférences organisées sur le dernier kilomètre, le 24 mai 2023, la présidente de l'Assemblée nationale, Yaël Braun-Pivet, est allée dans le même sens.

370 CNEN, *Rapport d'activité 2019-2022*, op. cit., p. 28-29.

371 CNEN, *Rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique*, 17 février 2021.

372 [https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/delegation/decentralisation/charte\\_simplification.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/delegation/decentralisation/charte_simplification.pdf).

373 *Circulaire du 26 juillet 2017*, complétée par une autre *circulaire du 12 janvier 2018* appelant les ministres à élaborer des plans ministériels de simplification.



nouvelle norme réglementaire par la suppression ou, en cas d'impossibilité avérée, la simplification d'au moins deux normes existantes. Elle s'applique aux décrets [relevant du pouvoir autonome du Gouvernement] imposant de nouvelles normes contraignantes (obligations de mise en conformité, nouvelles formalités administratives, etc.) aux acteurs de la société civile (entreprises, associations, particuliers), aux services déconcentrés et aux collectivités territoriales ». Le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) veille au respect de cette règle qui a eu un effet certain malgré son champ relativement limité (puisqu'en sont exclus les arrêtés et les décrets d'application des lois). **Le nombre des circulaires** a également connu une réduction réelle, tant en stock qu'en flux, à la suite d'une instruction du Premier ministre du 1<sup>er</sup> février 2018<sup>374</sup>. Il est vrai que des contournements existent, comme les instructions (qui ressemblent beaucoup aux circulaires sans être toutefois publiées sur Légifrance) ou les « foires aux questions » (FAQ), que le SGG tente de réguler (via la plateforme « Resana », mise en place avec le ministère de l'intérieur visant à les rendre transparentes).

- De son côté, **le Parlement** a mené des actions de simplification : à l'initiative du Sénat (qui a créé en janvier 2018 une « mission BALAI »<sup>375</sup>), deux lois d'abrogation de lois obsolètes ont été adoptées (*loi BALAI 1*<sup>376</sup>, *loi BALAI 2*<sup>377</sup>) et une troisième, qui atteint toutefois les limites de l'exercice, est en cours d'élaboration ; de son côté, l'Assemblée nationale a créé en 2019 une mission sur la concrétisation des lois.
- Pour sa part, le **Conseil d'État** a veillé, dans le cadre de ses activités consultatives, à écarter la mise en place de procédures administratives inutiles et sources de confusion ainsi que de dispositions de projets de texte inutilement complexes. Il en fait le rapport chaque année dans un chapitre de son rapport annuel d'activité. Ainsi, par exemple, a-t-il invité le Gouvernement à revoir le projet tendant à la modification du décret du 5 mars 1997 relatif au régime des dépenses engagées par les forces de police dans l'intérêt des organisateurs de manifestations, au motif qu'il n'ajoutait rien à l'état du droit et laissait subsister des éléments de complexité inutiles. Cet effort de vigilance a vocation à se poursuivre.
- Enfin, **le travail de la codification s'est poursuivi**. Depuis 2016, six nouveaux codes ont été publiés : le code de la commande publique (2019), le code de la justice pénale des mineurs (2021), le code général de la fonction publique (2022), le code des impositions sur les biens et services (2022), le code pénitentiaire (2022) et le code de l'artisanat (2023). Des codes plus anciens ont aussi été refondus et rénovés, à commencer par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en 2021. Dans toutes ces matières, en élaguant des dispositions obsolètes, en rendant les textes plus intelligibles et en rassemblant des dispositions éparses, la codification vise à faciliter

374 Le stock est passé de 27 836 au 1<sup>er</sup> janvier 2018 à 10 152 au 1<sup>er</sup> janvier 2019 (il est à 10 400 au 1<sup>er</sup> janvier 2022). Le flux est passé de 569 circulaires publiées sur Légifrance en 2019 à 123 en 2021 : SGG, *Indicateurs de suivi de l'activité normative*, éd. 2022.

375 Mission « BALAI » : Bureau d'abrogation des lois anciennes et inutiles.

376 Loi n° 2019-1332 du 11 décembre 2019 tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes, qui abroge une cinquantaine de lois adoptées entre 1800 et 1940.

377 Loi n° 2022-171 du 14 février 2022 tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit, qui abroge 115 lois promulguées entre 1941 et 1980.

la lecture et l'appropriation des textes. Plus de 60% des textes législatifs et près de 40% des textes réglementaires sont aujourd'hui codifiés. Reste que le volume de certains codes n'a cessé de s'amplifier depuis une vingtaine d'années<sup>378</sup>. Par ailleurs, cet exercice peut présenter certains inconvénients, notamment lorsqu'il codifie la jurisprudence, présentant le risque d'en rigidifier les évolutions futures.

Toutefois, malgré ces progrès, force est de constater que **la production normative est restée importante**. **Le tableau de bord de suivi de l'activité normative**, que publie désormais chaque année le SGG, sur la base d'un référentiel élaboré dans le cadre de l'étude du Conseil d'État de 2018 sur la façon de « mesurer l'inflation normative »<sup>379</sup>, permet en effet d'objectiver le phénomène :

- **en volume, l'inflation normative est évidente** : le nombre de pages publiées chaque année au Journal Officiel électronique (JO) est passé d'une fourchette comprise entre 60 000 à 70 000 pages par an (2005-2015) à plus de 70 000 pages de 2016 à 2018, avec même un niveau record de 83 570 pages en 2021 (période, il est vrai, d'état d'urgence sanitaire) ; le constat est plus net encore en nombre de mots : on est passé d'un volume total de 5,8 millions de mots en 2002 à 13,2 millions en 2021.
- **la production législative issue d'initiatives parlementaires a particulièrement augmenté**, dans la logique, il est vrai de la révision constitutionnelle de 2008 : alors qu'il y avait en moyenne deux à trois fois moins de propositions de loi que de projets de loi par an durant la décennie des années 2000, la décennie des années 2010 marque un net rééquilibrage, avec même un nombre de propositions de loi (36) supérieur en 2021 aux projets de loi (31). Par ailleurs, même si les décrets d'application émanent encore largement de lois d'initiative gouvernementale (projets de loi), la proportion des mesures d'application émanant de lois d'initiative parlementaire (propositions de loi) a nettement augmenté depuis 2018.

#### ■ Des causes connues

Les causes de cet emballement normatif telles que le Conseil d'État les analysait dans ses différentes études, notamment celle de 2016, n'ont pas changé.

Il y a d'abord une certaine appétence française pour la norme, souvent utilisée comme vecteur principal de l'action politique, sans oublier le goût, dénoncé par certaines personnes auditionnées, pour la « belle réforme », qui conduit souvent à privilégier la « cathédrale juridique » sur des mesures plus modestes et plus concrètes mais souvent aussi plus pragmatiques pour ne pas dire plus efficaces.

378 Certains codes se sont fortement épaissis depuis 2002 : en volume d'articles ajoutés, le code de l'environnement et le code action social et des familles arrivent en tête, avec chacun six fois plus d'articles en 2022 qu'ils n'en comptaient en 2002, mais il est vrai qu'ils partaient de bas. Suivent derrière le de commerce et le code la consommation qui ont triplé chacun. Viennent ensuite le code de la santé publique et le code du travail qui ont doublé en volume. Le code de la construction et de l'habitation, le code de l'urbanisme, le code pénal et le code général des impôts connaissent des augmentations moindres (respectivement +63% , +57% , +25% et +24% d'articles en plus), le code civil de Portalis étant lui d'une stabilité remarquable (+0,1% depuis 2002).

379 Conseil d'État, *Mesurer l'inflation normative*, 2018.



Il y a aussi la **recherche de la politique publique la plus adaptée aux différents publics**, qui conduit à raffiner le dispositif pour répondre au mieux aux attentes parfois contradictoires des publics visés. Cela conduit souvent à multiplier les critères d'éligibilité et les exceptions (ce que certains appellent la « *critérite aïgue* »<sup>380</sup>), induisant au demeurant des effets de seuil comme l'a montré l'étude du Conseil d'État en 2021 sur *Les conditions de ressources dans les politiques sociales*. Les raisons qui poussent à définir des critères aussi stricts sont principalement de trois ordres :

- *la crainte de porter atteinte au principe d'égalité*, clef de voûte de notre ordre juridique<sup>381</sup> : s'il est vrai qu'il tend à imposer une unité normative, l'examen de la jurisprudence administrative et constitutionnelle montre pourtant qu'à cadre constitutionnel constant, les marges admissibles pour permettre la prise en compte dans la norme des particularités de ses destinataires comme des territoires sont importantes. Ainsi, le principe d'égalité ne conduit pas nécessairement à une interprétation rigide et mécanique et ne s'oppose pas à ce que le législateur ou le pouvoir réglementaire déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans un cas comme dans l'autre, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit (cf. annexe 4) ;
- *ensuite, il y a la crainte de la subjectivité* : le principe de neutralité auquel est attaché l'État, conduit à chasser toute possibilité de subjectivité. Une réponse à un administré doit se faire dès lors de manière objective, en fonction de critères le plus souvent quantitatifs (niveau de revenus, âge, zone d'habitation, etc.) et sur la base de justificatifs, de questionnaires, de données, et non pas de la réalité vécue d'une situation ;
- *enfin, il y a la crainte de la part des échelons centraux de laisser trop de liberté ou de marges de manœuvre aux échelons déconcentrés*. Cette crainte procède d'une tendance forte à la méfiance mais aussi, dans un certain nombre de cas, de la demande des services chargés de l'exécution, qui souhaitent se prémunir du risque de la subjectivité comme de la critique de la partialité.

**Autre source de complexité et de production normative, l'Europe** à laquelle il est souvent reproché d'ajouter une « sur-couche » à la production normative interne. La réalité est en fait un peu plus nuancée. S'il est vrai qu'au cours de la décennie des années 2000 le volume d'actes de transposition était assez significatif (de l'ordre de 250 actes par an en moyenne entre 2002 et 2010, l'année 2010 ayant atteint un pic avec 333 actes), il a toutefois nettement décru sur la dernière décennie (avec une moyenne de 130 actes par an, et même 78 actes en 2018, 45 en 2019 et 35 en 2020<sup>382</sup>).

380 Martin Hirsch, lors de son intervention à la conférence du cycle sur le dernier kilomètre du 22 février 2023, prenant l'exemple de l'aide personnalisée de retour à l'emploi, créée en 2008 pour prendre en charge tout ou partie des coûts exposés par la reprise d'une activité professionnelle. Selon l'évaluation du Sénat en 2013, sur les 150 millions d'euros par an budgétés, seulement un tiers a été consommé lors des premiers exercices, en raison notamment de la multiplication des critères rendant le dispositif très difficilement accessible.

381 CE, étude annuelle sur le principe d'égalité, 1996.

382 SGG, *Indicateurs de suivi de l'activité normative*, p. 26.

Reste que, dans certains secteurs, les évolutions du droit de l'Union européenne (UE) expliquent encore une part importante des évolutions du cadre national<sup>383</sup>, et que règlements (qui sont d'application directe) et directives ajoutent parfois de la complexité au corpus juridique (exemple des quelque 600 points de contrôle imposés à chaque véhicule et 120 pour les deux-roues par la directive du 3 avril 2014<sup>384</sup>).

En outre, plusieurs études<sup>385</sup> ou rapports publiés ces dernières années<sup>386</sup> se sont intéressés à la question de la **surtransposition** des directives, qui peut obéir à des objectifs différents (choix politique du législateur ou du pouvoir réglementaire d'aller au-delà des dispositions d'harmonisation minimale de la directive<sup>387</sup>, choix d'étendre le champ d'application de la directive pour ne pas « défaire » un régime juridique qui lui pré-existait mais qui n'est qu'incomplètement impacté par la directive, etc.). Le phénomène était estimé, au 31 décembre 2017, à environ 5% seulement du stock de directives transposées en droit national.

Au-delà des chiffres, ces « surtranspositions », que la circulaire précitée du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact invitait « à proscrire », compte-tenu de leurs « *effets [jugés] négatifs sur la compétitivité des entreprises* »<sup>388</sup>, reflètent « *un décalage très net entre la perception de l'administration et celle des organisations professionnelles* »<sup>389</sup>. Alors que l'administration y voit le fruit « *d'un arbitrage politique entre des intérêts divergents [...], l'examen des projets de textes de transposition [étant également] l'occasion pour le Secrétariat général du Gouvernement d'identifier les surtranspositions passées et de réexaminer leur pertinence* », les organisations professionnelles estiment au contraire « *que les surtranspositions [révèlent] des lacunes dans le processus d'élaboration des normes* » (absence de consultation des acteurs économiques aux différentes étapes du processus : lors de la définition de la position de négociation et au stade de la transposition ; évaluations d'impact insuffisantes). Elles déplorent, plus largement, « *la complexité et l'incohérence de certaines réglementations et l'absence de prise en compte du droit en vigueur dans les autres États membres* »<sup>390</sup>.

383 Ex. du code monétaire et financier qui a été modifié par 22 textes – tous d'origine européenne.

384 V. l'annexe I de la [directive n° 2014/45/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative aux contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques et abrogeant la directive 2009/40/CE.

385 Conseil d'État, *Directives européennes. Anticiper pour mieux transposer*, 2015.

386 Assemblée nationale, [Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement](#), par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les moyens de lutter contre la surtransposition des directives européennes dans le droit français (Alice Thourot, Jean-Luc Warsmann), n° 532, décembre 2017 ; Sénat, *Rapport législatif fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi portant suppression de surtranspositions de directives européennes en droit français*, 30 octobre 2018 ; CNEN-NKR, [Rationaliser et évaluer les normes : Regards croisés franco-allemands](#), 2021.

387 Ex. de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit de porter la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en France à 23% en 2020 et 32% en 2030, alors que la directive 2009/28/CE du 23 avril 2009 ne fixe qu'un objectif minimal de 20% en 2020 (cité p. 15 dans le rapport d'information de l'Assemblée nationale cité *supra*).

388 Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 32.

389 *Ibid.*

390 *Ibid.* : « *Un exemple récent de surtransposition contestée par les professionnels illustre ce décalage :*



Un ultime facteur de complexité des normes réside dans **la forte demande de sécurité juridique des acteurs de terrain** qui veulent être protégés par une norme claire permettant une application mécanique. C'est notamment la crainte du risque pénal qui pousse en ce sens. Ainsi, par exemple, l'éducation nationale exige-t-elle des parents qui accompagnent une sortie scolaire à vélo un agrément délivré, en bonne et due forme, alors même qu'ils sont, en temps normal, réputés aptes *a priori* à accompagner leurs enfants. C'est aussi la crainte des recours contentieux formés par les collectivités territoriales à l'encontre de certain nombre de plans de prévention des risques inondation (PPRI) qui a poussé en 2019 le ministère de l'écologie, alors que le Conseil d'État l'en dissuadait<sup>391</sup>, à vouloir transposer en droit dur des éléments de droit souple, assortis au demeurant d'un grand nombre de dérogations, figurant antérieurement dans les circulaires sur les aléas « débordement des cours d'eau et submersion marine »<sup>392</sup>. C'est enfin le même ressort qui pousse trop souvent les préfets à solliciter des éléments de cadrage auprès des administrations centrales – tout en aspirant par ailleurs à davantage de marges de manœuvre, et donc à moins de circulaires, et conduit dès lors ces administrations à produire des FAQ en grand nombre. On relèvera que la période du Covid-19 s'est avérée particulièrement symptomatique de ces effets de balancier.

Le Conseil d'État a été amené à tirer les conséquences de ces évolutions et à admettre, dans une certaine mesure, dans la lignée de sa jurisprudence sur le droit souple<sup>393</sup>, la recevabilité de recours formés contre des actes qui, quelle que soit leur forme, ont un effet notable sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés de leur mise en œuvre<sup>394</sup>, comme cela peut être le cas, par exemple, des FAQ<sup>395</sup>.

La jurisprudence joue parfois un rôle dans le sentiment d'une complexification de la norme, le juge faisant face à une certaine tension entre le souci de trancher le cas particulier qui lui est soumis et celui de « faire jurisprudence ». Par définition, le contentieux se décide affaire par affaire, ce qui peut conduire, parfois pour des raisons compréhensibles (tenir compte des spécificités de telle ou telle situation particulière), à entrer dans une casuistique trop fine, au risque de rendre le droit applicable difficilement lisible pour les usagers et même pour l'administration. La tentation, pour répondre à cette critique, de rendre des décisions qui ont pour ambition d'éclairer l'ensemble du cadre juridique à l'occasion d'une affaire présente

---

*la directive (UE) 2015/2302 du 25 novembre 2015 relative aux voyages à forfait autorise les États membres à maintenir ou introduire dans leur droit national un régime de responsabilité de plein droit des agences de voyages et des tours opérateurs. Le Gouvernement souhaite faire usage de cette faculté pour maintenir ce régime dans le projet d'ordonnance transposant la directive. Les professionnels font valoir que cette surtransposition crée une distorsion de concurrence par rapport aux entreprises implantées dans les autres États membres. Interrogé à ce sujet lors des questions au Gouvernement du 25 octobre dernier, le ministre de l'économie et des finances, M. Bruno Le Maire, a indiqué avoir « fait le choix de la protection du consommateur, [...] un choix juste et équitable ».*

391 CE, Sec. TP, 29 janvier 2019, n° 396391 ; CE, Sec.TP, 28 mai 2018, n° 397708.

392 Décret n° 2019-715 du 5 juillet 2019 relatif aux plans de prévention des risques concernant les « aléas débordement de cours d'eau et submersion marine ».

393 CE, Ass., 21 mars 2016, *Société Fairvesta*, p. 76 ; *Société NC Numericable*, p. 88.

394 CE, Sec., 12 juin 2020, *GISTI*, n° 418142 Rec.

395 V. pour quelques illustrations : CE, 8 avril 2022, n° 452668, à publier au Rec. ; CE, 10 octobre 2022, n° 460776, T. ; CE, 3 février 2023, n° 451052, T.

également le risque de donner un cadre qui fonctionnera mal lorsque surviendra un cas particulier qui n'avait pas été anticipé. Une autre difficulté vient de la tendance à donner à une décision isolée, qui n'a pas été rendue en ayant vocation à « faire jurisprudence » (i.e. qui n'est ni publiée ni fichée au Recueil Lebon), une portée excessive. Enfin, un dernier risque est celui de vouloir codifier le droit applicable dans telle ou telle matière en y incluant la jurisprudence, ce qui est positif en terme de lisibilité du droit mais qui peut être négatif en ce sens qu'elle fige la norme, alors même que le contentieux procède souvent par tâtonnements successifs et qu'il n'est pas rare que des ajustements de jurisprudence se produisent lorsqu'il apparaît, au bout de quelques années, que telle interprétation a été trop rigoureuse ou cause de difficultés qui n'avaient pas été complètement anticipées.

#### ■ Les conséquences de cette « hyper-normativité » sur le dernier kilomètre

L'inflation normative tend à rendre le cadre juridique excessivement complexe voire contradictoire pour ne pas dire dans certain cas franchement incompréhensible ce qui, à l'évidence, nuit à l'effectivité du *dernier kilomètre*, tant pour les agents publics, que pour les usagers, qu'ils soient personnes physiques ou morales.

Il est possible de dresser une forme de typologie des effets négatifs de la normativité excessive sur le *dernier kilomètre*.

**Le premier cas, sans doute le plus problématique, est celui des normes qui se contredisent et donnent l'impression d'une administration « Shadock » :** l'Association des maires de France dénonce ainsi un certain nombre d'injonctions contradictoires qui résulteraient, au moins pour certaines communes, de la *loi Climat et résilience* de 2021, qui introduit le principe du « zéro artificialisation nette », et la *loi SRU* de 2000, qui les enjoint parfois à construire du logement social (à peine de pénalité). Les élus dans les territoires reprochent également aux services de l'État de ne pas se coordonner assez dans l'application de certains dispositifs complexes et ainsi d'émettre, sur un même projet, des avis en sens opposés. Un cas fréquemment cité à cet égard est celui des positions contradictoires souvent prises sur un projet par les services d'instruction et par ceux de l'autorité environnementale, alors qu'ils sont généralement positionnés au sein d'une même administration de l'État (la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, DREAL) donnant l'impression aux porteurs de projet que l'État ne parle pas d'une seule voix<sup>396</sup>. Ce point questionne les

---

396 Pour un ex., v. l'intervention de David Lisnard, maire de Cannes, lors du colloque sur la simplification des normes, 14 octobre 2022 : « Nous avons été lauréats d'un concours français et européen en partenariat avec EDF et Enedis [pour installer] une canopée solaire de deux mètres de haut sur les containers à déchets sur un espace de 400 m2 [situé dans une clairière invisible de la côte sur l'île Sainte-Marguerite dans les Lérins]. Ce projet avait été conçu avec les services de l'État, le préfet, le sous-préfet, la sous-préfète, la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) nous avaient aidés, l'architecte des bâtiments de France avait donné son accord – ce qui était déjà formidable – et [...] je devais me rendre en commission régionale des sites, puis la DREAL a produit une note pour demander une étude quatre saisons. Par essence, l'étude quatre saisons dure un an – on a pris un délai supplémentaire. On passe ensuite en commission nationale des sites où l'on recueille un satisfecit. Les batteries sont inaugurées en présence de représentants de l'État. Mais au moment de signer le permis pour la canopée solaire invisible de l'extérieur, la DREAL s'y oppose, [...] parce que l'on est dans une zone Natura 2000. Pour qui cette norme a-t-elle été faite ? A qui cette règle s'applique-t-elle ? Très vite, les batteries ont dû être démontées deux ans plus tard... »



dispositions prises par la France pour transposer la directive du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement qui impose que l'autorité environnementale dispose d'une autonomie réelle par rapport au service chargé d'autoriser les projets<sup>397</sup>. Reste que la question des délais dans lesquels avis et décisions administratifs interviennent pour un même projet se pose, d'autant que certains États membres de l'Union européenne semblent avoir mis en place des dispositifs plus efficaces, sans pour autant paraître méconnaître les exigences de la directive : c'est le cas en Suède<sup>398</sup> ou en Allemagne (où l'avis de l'autorité environnementale intervient en cours de procédure).

**Le deuxième cas est celui des « usines à gaz »,** c'est-à-dire les normes impraticables ou incompréhensibles pour leurs destinataires. La période du confinement et du déconfinement en ont offert des exemples extrêmes, comme, pour ne prendre qu'un exemple parmi d'autres, celui du premier protocole sanitaire mis en place en avril 2020 par le ministère de l'éducation nationale à la réouverture des établissements scolaires, détaillant sur 56 pages toutes les précautions à prendre dans un luxe de détails et communiqué aux intéressés la veille du week-end qui précédait la reprise, laissant les acteurs de terrain souvent bien dépourvus pour préparer le retour des enfants dans les établissements scolaires, les conduisant à s'en remettre à une forme d'improvisation voire de bricolage pour ne pas dire de « système D ». Ainsi, pour n'exposer qu'un seul cas concret, le maire de Vieux-Vy-sur-Couesnon (commune de 1 200 habitants de l'Ille-et-Vilaine), a-t-il été conduit à transformer des abreuvoirs à bestiaux en lavabos pour les enfants et les adultes les encadrant pour permettre les lavages de mains successifs sans réduire à l'excès le temps de classe des élèves...

Un autre exemple de dispositif particulièrement complexe est celui des aides mises en place en janvier 2023 en faveur des petites entreprises confrontées à la hausse du coût de l'énergie. Initialement conçu pour accompagner les petites et moyennes entreprises (PME) consommant plus de 36 kVA, puis élargi aux très petites entreprises (TPE, les boulangers en particulier), le dispositif comprenait plusieurs étapes d'intervention : un « bouclier tarifaire »<sup>399</sup> réservé aux TPE de moins de 10 salariés dont le chiffre d'affaires était inférieur à 2 millions d'euros et consommant moins de 36 kVA ; un « amortisseur »<sup>400</sup> pour les TPE et PME de moins de 250 salariés dont

397 CE, 6 décembre 2017, Association France Nature Environnement, n° 400559, T.

398 L. Guillot, *Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France*, janvier 2022, p. 11 : « [Alors qu'en France, l'administration demande en pratique un inventaire faune/flore sur quatre saisons de manière quasi-systématique aux porteurs de projet,] en Suède, le périmètre et la durée de l'étude faune/flore sont déterminés au regard des enjeux écologiques du projet lors de la consultation préalable en phase amont. »

399 Qui limite la hausse du prix de l'électricité à 15%.

400 Description du dispositif sur le site du ministère de l'économie : « Cette aide est calculée sur la « part énergie » d'un contrat donnée, c'est-à-dire le prix annuel moyen de l'électricité hors coûts d'acheminement de l'électricité dans le réseau (tarif réseau ou Turpe) et hors taxes. Cette « part énergie », présente sur une grande majorité des contrats et propositions commerciales, est exprimée en euros/MWh ou en euros/kWh. L'amortisseur doit ramener le prix annuel moyen de la « part énergie » à 180 euros/MWh (ou 0,18 euros/kWh) sur la moitié des volumes d'électricité consommée, dans la limite d'un plafond d'aide unitaire de la « part énergie » du contrat à 500 euros/MWh. La réduction maximale du prix unitaire sera de 160 euros/MWh sur la totalité de la consommation (ou de 0,16 euros/kWh). Pour un consommateur ayant un prix unitaire de la part énergie de 350 euros/MWh (0,35 euros/kWh), l'amortisseur électricité permet de prendre en charge environ 20% de la facture totale d'électricité. »

le bilan était inférieur à 43 millions d'euros et/ou le chiffre d'affaires était inférieur à 50 millions d'euros et consommant plus de 36 kVA ; un plafonnement du prix de l'électricité à 280 euros par mégawatt en moyenne en 2023 pour les TPE ayant renouvelé leur contrat de fourniture d'électricité au second semestre 2022 et ne bénéficiant pas du tarif de vente réglementé ; un « guichet d'aide au paiement des factures d'électricité et de gaz », cumulable avec l'amortisseur et ouvert aux TPE et PME dont les dépenses d'énergie représentaient 3% du chiffre d'affaires en 2021 après prise en compte de l'amortisseur et dont la facture d'électricité après réduction perçue *via* l'amortisseur, doit avoir connu une hausse de plus de 50% par rapport au prix moyen payé en 2021 ; la possibilité de demander le report du paiement de leurs impôts (hors TVA, taxes annexes et reversement du prélèvement à la source) et cotisations sociales. Les trois premiers étages sont activés par l'envoi d'une attestation d'éligibilité au fournisseur, qui procède alors à la déduction des aides sur les factures ; l'activation du quatrième passe par une demande d'aide à effectuer sur le site [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr), sur lequel les entreprises peuvent trouver un simulateur d'aides et le cinquième par une demande adressée à l'URSSAF. Si l'ensemble de ces dispositifs traduit le souci du Gouvernement de répondre le plus finement possible aux particularités des entreprises, notamment pour éviter les effets d'aubaine, ce qui est compréhensible, il n'en demeure pas moins qu'il apparaît d'une complexité décourageante pour une partie du public auquel il est censé s'adresser. Au demeurant, pour en faciliter la compréhension, certains services déconcentrés ont appuyé leur communication auprès des entreprises et réseaux consulaires de schémas simplifiés, élaborés à leur niveau.

**Le troisième cas est celui des normes qui créent une distance supplémentaire inutile avec les usagers,** ajoutant ainsi des kilomètres entre l'administration et les acteurs économiques du territoire. C'est l'image qu'ont longtemps eue les règles applicables à la commande publique. Il est vrai qu'ont pu avoir un effet dissuasif, notamment sur les petites entreprises, la multiplicité et la complexité des formalités administratives<sup>401</sup> associées aux appels d'offre des marchés publics (lettre de candidature accompagnée d'une déclaration sur l'honneur justifiant que le candidat n'entre pas dans un cas d'exclusion de la procédure<sup>402</sup> sous la forme du formulaire DC1<sup>403</sup> ou du document unique de marché européen –DUME<sup>404</sup> ; présentation des capacités économiques et financières et des capacités techniques et professionnelles sous la forme du DC2<sup>405</sup>, etc.). C'est d'ailleurs ce qu'a montré une étude remise en 2010 à la Commission européenne sur l'accès des PME aux marchés publics dans l'UE<sup>406</sup>, les PME, et notamment les TPE, étant en moyenne, sous-représentées dans les marchés publics d'un montant supérieur au seuil de l'UE. Face à ce constat et conscients du poids de la commande publique locale (plus de 130 000 acheteurs publics) sur l'économie, les pouvoirs publics ont pris, depuis une

401 Dont le juge administratif apprécie le respect de façon stricte dans son examen des vices de la légalité du contrat : v. par ex. CE, 28 mars 2022, n° 454341, T.

402 *Motifs d'exclusions de la procédure de passation - Marchés publics*, [marche-public.fr](http://marche-public.fr).

403 *Formulaire DC1 Lettre de candidature répondre aux appels d'offres*, [marche-public.fr](http://marche-public.fr).

404 *DUME, service DUME et eDUME (Document unique de marché européen) définition*, [marche-public.fr](http://marche-public.fr).

405 *DC2 Déclaration du candidat individuel ou du membre du groupement*, [marche-public.fr](http://marche-public.fr).

406 *Accès des PME aux marchés publics dans l'UE - Marchés d'une valeur supérieure aux seuils fixés au niveau communautaire*, [marche-public.fr](http://marche-public.fr).



dizaine d'années, des mesures pour faciliter l'accès des PME aux marchés publics : le seuil de dispense d'obligation de publicité et de mise en concurrence a ainsi été remonté de 4 000 à 15 000 euros HT en 2011, puis à 25 000 euros en 2015, à 40 000 euros en 2019 pour les marchés de gré à gré et, dans le contexte du Covid-19, à 100 000 euros en 2020 – seuil prorogé depuis jusqu'au 31 décembre 2024. En dépit de ces efforts, subsiste dans l'opinion l'idée que les marchés feraient le jeu des acteurs économiques les plus importants, d'où la multiplication des appels à l'introduction de mécanismes de préférence locale dans les règles d'attribution des marchés publics. La situation est toutefois plus nuancée qu'il y paraît ; certains travaux soulignent en effet que « *[I]es marchés publics sont en vérité passés dans un périmètre sans doute bien plus proche qu'imaginé* »<sup>407</sup>.

**Le quatrième cas est celui des normes qui ralentissent les projets, voire les empêchent d'atteindre leur dernier kilomètre.** Pour trop d'élus locaux, « *la France des procédures tue la France des projets* »<sup>408</sup>. Le temps des projets d'aménagement semble s'être allongé démesurément depuis une trentaine d'années dans notre pays<sup>409</sup>, sous l'effet concomitant de la multiplication des procédures de consultation, des obligations d'études techniques préalables, des règles de mise en concurrence (marchés publics et appels d'offre) et même des recours contentieux<sup>410</sup>. Doit-on, pour autant, regretter le temps où citoyens et représentants de la société civile n'avaient pas voix au chapitre ? Certainement pas. Tout est question d'équilibre et il y a, à l'évidence, des marges pour permettre aux élus d'atteindre, dans un temps raisonnable, le *dernier kilomètre* des projets annoncés aux électeurs.

**Le cinquième cas est celui des normes qui ont des « effets de bord » très puissants,** c'est-à-dire des conséquences dommageables pour les destinataires qu'elles visent pourtant à aider. Il s'agit, par exemple, des normes qui se fixent un objectif au regard d'un écart à la moyenne, telles que, pour prendre un cas concret, les règles applicables aux bruits de voisinage. Les dispositions du code de la santé publique prévoient qu'il y a atteinte à la tranquillité publique du voisinage en appréciant le bruit supplémentaire non pas dans l'absolu mais par rapport au niveau sonore local pré-existant<sup>411</sup>. Si l'on comprend bien l'objectif de

407 P.-H. Morand, *Où va l'argent public ? La commande publique au défi des données ouvertes*, Nouvelle édition [en ligne]. Avignon : Éditions Universitaires d'Avignon, 2022 : « 50% de ces marchés [publiés au Journal officiel] ont été attribués à un fournisseur à moins de 65 km de distance, pour une moyenne de 242 km. [...] Ce qui est vrai pour les gros marchés passés au-dessus des seuils européens l'est a fortiori encore plus si on intègre à l'analyse les marchés de plus petite taille [...]. La distance moyenne chute alors à 165 km seulement et 50% des marchés sont passés à moins de 49 km ».

408 Michael Delafosse, maire de Montpellier, lors du déplacement de la SRE dans l'Hérault, le 18 avril 2023.

409 N. Arab, « *Activité de projet et aménagement urbain : les sciences de gestion à l'épreuve de l'urbanisme* », *Management & Avenir*, vol. 12, n) 2, 2007, pp. 147-164.

410 S. Tonnelat, « *L'enquête publique : instrument de légitimation du développement à tout prix* », *Métropolitiques*, 2 mars 2023 : « La lutte contre les projets [...] est une course d'usure entre les promoteurs, qui essaient d'aller au plus vite, et les opposants, qui tentent de retarder les travaux en espérant qu'une évolution du contexte économique ou politique jouera en leur faveur. »

411 Les art. R. 1136-5 et svts du code de la santé publique précisent ainsi que « si l'émergence globale [d'un] bruit perçu par autrui, [définie comme l'écart entre le niveau de bruit ambiant, comportant le bruit particulier en cause], et le niveau du bruit résiduel constitué par l'ensemble des bruits habituels, extérieurs et intérieurs, correspondant à l'occupation normale des locaux et au fonctionnement habituel des équipements, en l'absence du bruit particulier en cause, est supérieure aux valeurs limites fixées [par le code de la santé publique]. »

tranquillité publique poursuivi, la conséquence de cet instrument de mesure est toutefois d'imposer un niveau d'exigence plus élevé à des festivals de musique organisés en plein air à la campagne, où le niveau sonore ambiant pré-existant est plus faible, qu'à ceux organisés en ville, constituant parfois un véritable « cassette-tête » pour les maires des petites communes rurales concernées. Il est possible également de citer les normes dont les modalités de gestion ont tendance à rendre leurs bénéficiaires « captifs ». Le RSA, dont le montant est actualisé tous les trois mois en fonction de la composition de la famille et des ressources du foyer, en offre un exemple topique. Dans une évaluation participative du dispositif menée en 2021 à l'invitation de la Cour des comptes, ATD Quart Monde identifie « *deux caractéristiques du RSA, l'imprévisibilité<sup>412</sup> et le caractère différentiel<sup>413</sup>, [dont les] répercussions [sont] extrêmement néfastes sur l'ensemble du système social : d'une part elles favorisent le non-recours des personnes aux aides auxquelles elles ont droit ; d'autre part, elles empêchent l'initiative des personnes au RSA qui ratent des opportunités par peur de se retrouver sans ressources par la suite* »<sup>414</sup>.

**Le sixième cas est celui, plus subtil, des « faux remèdes »,** ces normes qui, pour répondre à un problème, en créent d'autres. Le décret du 5 juillet 2019 relatif aux PPRI déjà mentionné en donne une illustration : en visant à homogénéiser les pratiques des services déconcentrés dans la cartographie des aléas et des zonages induits, il a rendu obligatoire la pratique, jusqu'alors courante mais pas systématique, consistant à retenir comme aléa de référence la crue centennale ou le plus fort élément connu s'il lui est supérieur, et à prendre en compte les systèmes d'endiguement classés dans la définition du zonage. Ainsi, toute digue classée induit-elle une « bande de précaution », d'une largeur correspondant à 100 fois la hauteur d'eau maximale derrière la digue, cette bande étant classée aléa « très fort » et condamnant toute nouvelle construction. En soi, cela semble justifié, surtout depuis la catastrophe Xynthia qui a frappé les côtes vendéennes et de Charente-Maritime en 2010. La difficulté du décret du 5 juillet 2019 est que, appliqué à des territoires présentant des cas particuliers comme la ville de Dunkerque – en partie construite sur un polder protégé par une digue datant du XIX<sup>e</sup> siècle –, il revient à « geler » toute capacité à transformer les friches industrielles de la ville avec l'aide du « fonds friches ».

**Enfin, le dernier cas est celui des normes dont les utilisateurs ne saisissent pas le sens.** Les auditions conduites dans le cadre de cette étude ont conduit à en identifier un certain nombre (le patron de TPE qui ne comprend pas pourquoi l'administration l'autorise à inviter un client à déjeuner et à produire une note de

412 ATD Quart Monde, *Évaluation participation du revenu de solidarité active (RSA)*, rapport d'ATD quart monde à destination de la Cour des comptes, janvier 2021, p. 17 : « Les allocataires ne savent pas d'un mois à l'autre ou lors d'un renouvellement combien ils vont percevoir et il leur est impossible de pouvoir prévoir. De plus, ce renouvellement est sujet à arbitrage lors de la proposition d'un travail, d'un stage rémunéré pour un enfant du foyer. »

413 *Ibid.*, p. 16 : « Le caractère différentiel de l'allocation RSA maintient l'ensemble de la famille dans une situation précaire et [...] peut] crée[r] en effet un arbitrage complexe au sein des familles [...]. » Le rapport cite quelques témoignages : « Si mon fils travaille, ça sera déduit de mon RSA trois mois après et c'est toute la famille qui en pâtit » ; « Ma sœur m'a fait un chèque au moment de Noël pour m'aider à payer mes factures ; le chèque a été déduit de mon allocation RSA. »

414 *Ibid.*, p. 19.



frais mais pas un salarié ; le boucher qui ne comprend pas pourquoi il ne peut plus verser sa taxe d'apprentissage au centre de formation des apprentis local mais doit le faire désormais auprès du lycée professionnel, etc.). Ces exemples témoignent de la distance qui s'est parfois creusée entre l'usager et l'administration.

Cette typologie des normes qui contribuent à rendre plus difficile l'atteinte du *dernier kilomètre* de l'action publique ne doit évidemment pas masquer la masse des normes utiles et pertinentes, malgré leur éventuelle complexité (celles qui écartent les matériaux dangereux de jouets des enfants, celles qui rendent les bâtiments plus résistants au feu, plus accessibles, etc.), qui, souvent, irriguent le quotidien des usagers sans qu'ils en perçoivent la complexité ni l'importance. Un exemple topique est celui de l'environnement normatif qui règlemente un objet aussi trivial qu'un arrêt de bus (v. encadré ci-après).

Mais, parce que les normes irriguent le quotidien, leurs producteurs se doivent de ne jamais oublier à qui elles s'adressent et veiller à leur accessibilité et leur intelligibilité – objectifs à valeur constitutionnelle<sup>415</sup>, afin de ne pas enfermer leurs destinataires dans un statut d' « administrés virtuels »<sup>416</sup>.

### **Encadré n° 6 – Chronique de la complexité des normes à travers un objet de la vie quotidienne : un « Abribus »<sup>417</sup> !**

*Il n'est guère besoin de décrire ici les fonctions d'un Abribus<sup>418</sup> tant il est usuel dans le quotidien de bon nombre de nos concitoyens. Mais ceux-ci ont-ils conscience de la densité de l'environnement juridique qui entoure un objet aussi commun ? Dressons-en un rapide panorama.*

*Le Conseil d'État les définit comme un élément du « mobilier urbain » ou « toute installation implantée sur la voie publique à des fins de signalisation ou à des fins de commodités pour les usagers de la voirie » (Conseil d'État, avis, 14 octobre 1980).*

*Pour favoriser un bon usage de celui-ci, il faut notamment prendre en compte sa visibilité (éclairage, sentiment de sécurité), sa lisibilité (les parois en verre doivent être signalées par une bande contrastée de 10 centimètres placée à hauteur des yeux – 1,60 mètres) et son positionnement (implanté face aux portes d'accès du bus avec un espace minimal disponible de 1,40 mètres de largeur entre l'abri et un obstacle, et entre l'abri et le « bord du quai »).*

#### **Qui est compétent pour décider d'implanter un Abribus ?**

*Il s'agit des autorités disposant de la compétence d'aménagement sur les voiries, à savoir le conseil départemental (si l'arrêt se trouve sur une route départementale), la communauté d'agglomération ou de communes (si l'arrêt se trouve sur une voirie d'intérêt communautaire) ou la commune (si l'arrêt se trouve sur une voirie communale).*

*« La localisation des points d'arrêt des véhicules de transport public de personnes et l'information des usagers sur ces points d'arrêt ainsi que sur les*

415 Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999.

416 Jean Rivero, « L'administré face au droit administratif », *AJDA*, op. cit.

417 N. Mathieu, *Leurs enfants après eux*, Actes Sud, 2018, p. 390 : « Les abribus où il avait passé la moitié de son enfance à attendre les transports scolaires. »

418 Terme protégé par le droit des marques. L'Académie française recommande l'usage du mot « aubette ».

*horaires de circulation des véhicules relèvent de la compétence obligatoire et de plein droit de la communauté d'agglomération au titre de sa compétence d'organisation des transports urbains [ ; ] une telle compétence ne s'étend pas à la réalisation et à l'entretien des éléments de mobilier urbain que constituent les abri de bus, lesquels ne sont pas des équipements indispensables à l'exécution du service public de transport public : [...] les abri de bus installés sur le territoire d'une commune à la date de création d'une communauté d'agglomération dont le périmètre inclut cette commune ne sont pas davantage mis à disposition de plein droit de la communauté d'agglomération ; [...] il est en revanche loisible à l'autorité compétente de prévoir, dans les statuts d'une communauté d'agglomération, que celle-ci prendra en charge l'installation et l'entretien des abri de bus sur le territoire des communes membres »<sup>419</sup>.*

*A noter : les plans de déplacements urbains<sup>420</sup> (PDU) doivent être compatibles avec le volet intermodalité du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), élaboré par le conseil régional.*

#### **A quelles règles d'accessibilité répond-il ?**

*Depuis 2005<sup>421</sup>, il est obligatoire de garantir une accessibilité généralisée de la chaîne du déplacement. Il faut ainsi intégrer les besoins des personnes à mobilité réduite.*

*Suivant cette exigence d'accessibilité, le trottoir (ou le quai, le cas échéant) accueillant l'Abribus doit satisfaire à plusieurs critères. L'arrêté du 15 janvier 2007<sup>422</sup>, portant application du décret du 21 décembre 2006 relatif aux prescriptions techniques pour l'accessibilité de la voirie et des espaces publics, pose les règles d'emplacement des Abribus sur la voie publique. Pour que l'emplacement soit légal, deux cheminements doivent être prévus. Le premier pour l'embarquement (entre l'abri et le trottoir) doit être d'une largeur minimale de 0,90 m. Le second pour la circulation des piétons (entre l'abri et le bâti) d'une largeur minimale de 1,40 m. Si le trottoir ne permet pas ces deux largeurs, l'Abribus peut être adossé au bâti, mais une largeur minimale d'1,40m doit être laissée entre le bâti et le nez du trottoir. Il faut également se conformer aux normes en vigueur pour permettre la circulation des personnes à mobilité réduite<sup>423</sup>.*

*L'arrêté prévoit également « une aire de rotation de 1,50 mètre de diamètre » pour permettre la manœuvre d'un fauteuil roulant qui utilise le dispositif d'aide à l'embarquement jusqu'au débarquement du véhicule. À noter qu'en milieu urbain, « sauf en cas d'impossibilité technique, les arrêts sont aménagés en alignement ou en avancée ».*

*Si l'arrêt de transport est surélevé de plus de 26 cm de hauteur de la chaussée, une bande d'éveil de vigilance conforme aux normes en vigueur<sup>424</sup> est implantée*

419 CE, 8 octobre 2012, n° 344742, annulant CAA Lyon, 5 octobre 2010, *Communauté d'agglomération d'Annecy*, n° 08LY02705.

420 Obligatoire dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

421 Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, art. 45.

422 Arrêté du 15 janvier 2007 portant application du décret n° 2006-1658 du 21 décembre 2006 relatif aux prescriptions techniques pour l'accessibilité de la voirie et des espaces publics.

423 En cheminement horizontal (5% maximum ; 8% sur 2 m ; 12% sur 0,5 m) et en travers (pente la plus faible possible est de 2% maximum).

424 V. not. la norme NF P98-531.





sur toute la longueur de l'arrêt. L'Abribus doit aussi répondre aux normes de détection et de contraste pour les personnes malvoyantes. Ces règles de contrastes portent également sur les bordures de quai, les zones de sécurité, B.A.O<sup>425</sup>, aires de sortie, plateformes, cheminements avec pour chacune des caractéristiques propres en termes de revêtement et de couleur.

En terme de marquage au sol, celui-ci doit être en forme d'une ligne zigzag jaune pour un bus, conformément à l'instruction interministérielle sur la signalisation routière (IISR) du 22 octobre 1963<sup>426</sup> modifiée par l'arrêté du 9 avril 2021 (7<sup>e</sup> partie).

#### **Quelles normes de signalétique et de système d'information régissent les Abribus ?**

Au titre de l'arrêté du 15 janvier 2017, notamment au point 9, « [l]es informations visuelles apposées sur le mobilier urbain et destinées à l'indication des lieux ou à l'information du public peuvent être doublées par un signal sonore. Les informations visuelles sont facilement compréhensibles, lisibles en toutes conditions, y compris d'éclairage, visibles en position debout comme en position assise et contrastées par rapport au fond, tel que précisé en annexe 1 du présent arrêté. Les caractères ont une hauteur de 1,5 centimètre au minimum pour une lecture proche, de 15 centimètres pour une lecture à 4 mètres et de 20 centimètres pour une lecture à 6 mètres ».

Par ailleurs, « les lignes de transport et leur destination sont indiquées » au niveau des arrêts desservis et donc des Abribus<sup>427</sup>. Doivent figurer sur l'Abribus : « Le nom, la lettre ou le numéro identifiant éventuellement la ligne est indiqué en caractères de 12 centimètres de hauteur au minimum et de couleur contrastée par rapport au fond, tel que précisé en annexe 1 du présent arrêté. Le nom du point d'arrêt peut être lu perpendiculairement à l'axe de la chaussée. Il doit commencer par une lettre majuscule suivie de minuscules et comporter des caractères d'au moins 8 centimètres de hauteur contrastés par rapport au fond, tel que défini en annexe 1 du présent arrêté ».<sup>428</sup>

#### **L'utilisation des abris de bus à des fins publicitaires**

La société Jean-Claude Decaux a été la première à proposer l'installation d'Abribus à des fins publicitaires (installation gratuite en contrepartie du droit de commercialiser les publicités). Au départ, les communes se sont contentées d'exiger des cocontractants qu'ils financent, construisent et entretiennent les Abribus, sans exiger de redevance domaniale.

Le juge administratif a d'abord considéré les contrats de mobiliers urbains comme des marchés publics au motif que l'administration renonçait à des ressources (publicités) équivalant, du point de vue économique, au paiement d'un prix au prestataire (CE, Ass., 4 novembre 2005, Société Jean-Claude Decaux, n° 247298), avant d'introduire une nuance et de considérer que les contrats de mobilier urbain n'étaient pas tous nécessairement des marchés publics, mais

425 Bandes d'aide à l'orientation (longueur identique à la zone de sécurité, largeur de 16,5 cm, ligne d'éveil nécessaire).

426 A noter que l'IISR a été modifié 15 fois depuis 1989.

427 Arrêté du 15 janvier 2007, *op. cit.*, pt 12.

428 *Ibid.*

pouvaient parfois consister en des contrats d'occupation privative du domaine public<sup>429</sup>. Dans cette hypothèse, le paiement d'une redevance par la société était néanmoins obligatoire.

Plus récemment, le Conseil d'État a considéré que certains contrats de mobiliers urbains pouvaient être qualifiés de contrats de concession de service dès lors qu'ils ne comportent « aucune stipulation prévoyant le versement d'un prix à son titulaire » et que le titulaire est « exposé aux aléas de toute nature qui peuvent affecter le volume et la valeur de la demande d'espaces de mobilier urbain par les annonceurs publicitaires sur le territoire de la commune, sans qu'aucune stipulation du contrat ne prévoie la prise en charge, totale ou partielle, par la commune des pertes qui pourraient en résulter » (CE, 25 mai 2018, Société Philippe Védiaud Publicité, n° 416825 ; CE, 5 février 2018, Ville de Paris et Société des mobiliers urbains pour la publicité et l'information, n° 416581).

Ainsi, les contrats autorisant le titulaire à afficher de la publicité sur du mobilier urbain peuvent être qualifiés, selon l'objet du contrat et selon son caractère onéreux ou non :

- de marchés publics (CE, Ass., 4 novembre 2005, Société Jean-Claude Decaux, n° 247298 ; CE, 14 novembre 2014, SMEAG de la base de plein air et de loisirs de Cergy-Pontoise, n° 373156)
- de convention d'occupation du domaine public (CE, 15 mai 2013, Société J-C Decaux, n° 364593 ; CE, 3 décembre 2014, Tisséo, n° 384170)
- de contrat de concession (CE, 25 mai 2018, Société Philippe Védiaud Publicité, n° 416825)

#### **Les règles applicables au transport scolaire**

S'agissant du transport scolaire, la sécurité doit être au centre des préoccupations, de l'arrivée de l'enfant à l'arrêt de bus jusqu'à son entrée dans l'établissement scolaire.

Depuis la loi NOTRe, les régions ont repris les compétences historiquement exercées par les départements en matière de transports non urbains. Elles sont devenues à ce titre des autorités organisatrices de transports (AOT), au sens de l'article L. 3111-1 du code des transports. L'intercommunalité (EPCI) peut, quant à elle, « assurer l'organisation et le fonctionnement du service dans les conditions définies par convention avec la région. Elle intervient alors en qualité d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) compétente dans son ressort territorial, en liaison avec la région ».

En revanche, en vertu de l'article L. 3111-7-1 du code des transports, le transport d'élèves en situation de handicap relève toujours de la compétence du département.

Les points d'arrêt de chargement et de déchargement de transport scolaire relèvent de la responsabilité du maire<sup>430</sup>, en vertu des articles L. 2213 et suivants du code général des collectivités territoriales, ou bien du président de l'EPCI compétent.

En vertu de ses pouvoirs de police, le maire peut interdire la montée ou la descente en dehors du ou des points où il estime que la circulation ne subit aucun

429 CE, 15 mai 2013, Société J-C Decaux, n° 364593.

430 Chargé de la police spéciale de la circulation et du stationnement.



inconvenient appréciable<sup>431</sup>. Aussi, lorsqu'il prescrit la réduction du nombre de points d'arrêt des véhicules des sociétés de transport en commun automobile assurant les liaisons en provenance et à destination de sa ville, le maire doit agir dans le seul intérêt de la sécurité et de la commodité de la circulation<sup>432</sup>. Lorsqu'un stationnement de bus est prévu, le stationnement d'un autre véhicule est interdit. En effet, au titre de l'article R. 417-10-II-2° du code de la route, le stationnement sera considéré comme gênant à la circulation publique. Par conséquent, tout arrêt ou stationnement gênant prévu par cet article est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la deuxième classe (150 euros maximum).

Si l'équipement des points d'arrêts (les barrières de sécurité, abri-voyageurs, etc.), n'est pas obligatoire, la signalisation de sécurité routière à proximité immédiate de ces points doit faire l'objet d'une « attention particulière ».

En effet, « la signalisation routière réglementaire existante (instruction interministérielle sur la signalisation routière et arrêté du 24 novembre 1967 relatif à la signalisation des routes et des autoroutes) doit être utilisée pour signaler les points d'arrêts, qu'ils soient situés en agglomération ou hors agglomération »<sup>433</sup>. S'agissant par exemple du pré-signalisation de ces points, l'article L. 3114-2 du code des transports dispose que « Les aménagements situés sur la chaussée doivent permettre la prise en charge et la dépose des passagers en toute sécurité. Lorsqu'ils sont situés hors agglomération, les arrêts accueillant des transports scolaires sont pré-signalés dans des conditions définies par décret ».

#### **Les règles relatives aux chauffeurs de bus desservant l'Abribus**

Les règles encadrant la **durée de travail** des conducteurs de transports routier de personnes reposent sur :

- certains textes européens directement applicables : le règlement (CE) n° 561/2006, tel que modifié par le règlement (UE)2020/1054, établit les règles concernant les durées de conduite, les pauses et les temps de repos des conducteurs de camions, d'autocars et d'autobus afin d'améliorer leurs conditions de travail et la sécurité routière ;
- le code des transports : il fixe les règles s'appliquant aux conducteurs routiers, dont les dispositions procèdent de la transposition de la directive 2002/15/CE du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier ;
- le code du travail : il s'applique dans ses dispositions générales dès lors qu'il n'y a pas de règles spécifiques pour les salariés du secteur des transports.

**Durée de temps de travail** – Selon l'article R. 3312-9 du code des transports, en règle générale l'amplitude de la journée de travail ne doit pas dépasser 12 heures. L'article D. 3312-6 du code des transports précise que la durée maximale du travail quotidienne ne doit pas dépasser 10 heures mais peut, sous certaines

431 CE, 29 janvier 1932, Société des autobus antibois.

432 CE, 2 octobre 1968, Union départementale des transports routiers du Var.

433 ANATEEP, Guide pour la sécurité des transports scolaires à l'usage des décideurs locaux et de leurs partenaires.

conditions, aller jusqu'à 12 heures deux fois par semaine, la durée de travail hebdomadaire ne pouvant dépasser en moyenne 44 heures sur 12 semaines.

**Durée de temps de conduite et de repos** – Comme prévu par le règlement (CE) n° 561/2006 du 15 mars 2006, il est obligatoire de prendre une pause de 45 minutes après un temps de conduite de 4h30, la limite de conduite quotidienne étant limitée à 9 heures mais pouvant être portée jusqu'à 10 heures maximum deux fois par semaine, la durée de conduite hebdomadaire étant plafonnée à 56 heures et 90 heures sur deux semaines d'affilée.

**Temps de pause** – Selon l'article L. 3312-2 du code des transports, « le personnel salarié roulant des entreprises de transport routier, autres que les entreprises de transport sanitaire ou de transport de fonds et valeurs, et à l'exception du personnel roulant des entreprises de transport routier de personnes affecté à des services réguliers dont le parcours de la ligne ne dépasse pas 50 kilomètres, ne travaille en aucun cas pendant plus de six heures consécutives sans pause. Le temps de travail quotidien est interrompu par une pause d'au moins trente minutes lorsque le total des heures de travail est compris entre six et neuf heures, et d'au moins quarante-cinq minutes lorsque le total des heures de travail est supérieur à neuf heures. Les pauses peuvent être subdivisées en périodes d'une durée d'au moins quinze minutes chacune. »

**Repos quotidien** – Selon l'article D. 3312-13 du code des transports, « la durée minimale du repos quotidien fixée par l'article L. 3131-1 du code du travail peut être réduite :

1° Pour le personnel roulant assurant des transports soumis au règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, dans les conditions fixées par l'article 8 de ce règlement ;

2° A défaut de l'accord mentionné à l'article L. 1321-4 pour le personnel roulant exécutant des transports non soumis au règlement du 15 mars 2006 mentionné au 1°, à l'exception du personnel ambulancier roulant, à dix heures consécutives sur toute période de vingt-quatre heures. »

Et la liste n'est pas exhaustive... Pensez-y la prochaine fois que vous monterez dans un bus ou un car !

Cet exemple illustre à la fois la profusion et la complexité des normes mais aussi la difficulté qu'il y a à tenter de les réduire ou de les simplifier.

Les conséquences de la profusion des normes sont particulièrement négatives pour le dernier kilomètre lorsqu'elle pèse sur les usagers. Elle expose alors les citoyens ordinaires, qui n'ont pas les ressources pour accéder aux conseils d'un juriste ou d'un administrateur, à la situation d'être « hors la loi » ou de renoncer, tout simplement, à certains droits ou activités<sup>434</sup>. Elle fait peser sur de nombreux maires, notamment dans les petites communes, des milliers de pages de circulaires qu'ils renoncent à lire<sup>435</sup> et transforme les préfets, chargés en principe du contrôle de la

434 G. Koenig et N. Gardères, *Simplifions-nous la vie !*, éd. de l'Observatoire/ Humensis, 2021.

435 D. Lisnard, Intervention lors du colloque sur la simplification des normes, 14 octobre 2022 : « On a reçu, il y a quelques mois, une norme sur la réglementation thermique qui s'applique à la construction

légalité, en « soupape du système »<sup>436</sup>. On a souvent l'impression, en interrogeant les acteurs de terrain, y compris les représentants de l'État, qu'ils parviennent à faire face aux attentes des usagers en rusant avec le système voire en jouant contre lui, plutôt qu'en s'appuyant sur lui. **La question de la charge de la complexité est donc cruciale.**

***b. Un appareil administratif qui fait trop facilement reposer le poids de la complexité sur les usagers***

En toute bonne foi, voulant bien faire et répondre à la diversité des attentes formulées par les usagers, les autorités publiques ont eu tendance à développer des dispositifs de plus en plus précis et affinés et donc de plus en plus complexes. L'objectif est de ne toucher que les destinataires prédéfinis et rien qu'eux, afin d'éviter les effets d'aubaine et de limiter les risques de « gaspillage budgétaire »<sup>437</sup>. Ces soucis sont parfaitement compréhensibles mais il faut être conscient qu'ils ont souvent contribué à complexifier à l'excès les dispositifs en cause. S'il n'y a rien à redire au fond d'un appareil administratif qui cherche à s'adapter à la société et à l'environnement dans lequel il évolue – les systèmes simples, forfaitaires, étant souvent moins justes – cette complexité a toutefois un coût pour l'utilisateur. Un coût qui prend toutes les formes : incompréhension, insatisfaction, inefficacité, perte de temps, etc.

**Le premier écueil de la complexité administrative est que les usagers se trouvent souvent démunis face à la multitude des acteurs, ne comprenant plus « qui fait quoi » et cherchant en vain le bon interlocuteur.**

C'est le cas par exemple des parents, qui peinent parfois à comprendre pourquoi il faut s'adresser tantôt au conseil régional pour établir la carte de transport scolaire de leur enfant, tantôt au conseil départemental s'il est handicapé, ou pourquoi l'accord donné par la maison départementale du handicap (MDH) à l'accompagnement de ce dernier n'est pas toujours suivi d'effets. La répartition des rôles entre les acteurs locaux est, trop souvent, difficile à appréhender. Il suffit pour s'en rendre compte de parcourir le tableau « synthétique » de répartition des compétences<sup>438</sup> établi par la direction générale des collectivités locales (DGCL) – 17 pages en format A3 !...

Mais et peut-être plus fondamentalement encore, les dispositifs ou les formulaires paraissent parfois si complexes à renseigner, en dépit des guides et éclairages mis à disposition par l'administration, que pour être sûrs de ne pas se tromper, les usagers recourent parfois à des intermédiaires privés pour effectuer leurs

---

*des bâtiments scolaires. Vous l'avez identifiée au Conseil d'État, le CNEN l'a identifiée ; elle comporte 1 800 pages. Quel est l'esprit qui peut produire 1 800 pages de normes sur la régulation thermique des bâtiments scolaires, qui est la personne chez nous qui a le temps de lire cela ? Si j'ai un agent de la mairie qui a le temps de le lire, je lui demanderai d'aller travailler ailleurs... »*

436 N. Mathieu, *Leurs enfants après eux*, op. cit., p. 255 : « Dans ce monde de paperasse et de juristes, il n'y avait plus d'hommes. Que des arrangements. »

437 A titre d'illustration, les premières dispositions réglementaires relatives au revenu minimum d'insertion prenaient en compte les bénéfices tirés éventuellement par les usagers de la mise à disposition d'un jardin familial. Le maniement complexe de ce critère a toutefois conduit à son abandon.

438 [REPARTITION DES COMPETENCES \(collectivites-locales.gouv.fr\)](#).

démarches administratives ! On assiste ainsi à l'apparition de nouveaux métiers de circonstance, tels que les « coachs Parcoursup »... Les sites proposant une offre payante d'accompagnement se multiplient sur internet, par exemple pour solliciter ou renouveler des papiers d'identité ou une carte grise ou bien encore pour mettre à jour ses prestations sociales. Ce type de dérives (exemple des sites qui font payer les papiers d'état civil) est inquiétant et les témoignages de personnes abusées<sup>439</sup> existent et doivent être considérés.

**Le deuxième écueil est celui qui conduit les usagers à faire les frais de l'« organisation en silo » des administrations.** S'il est compréhensible que chacune se concentre sur le public ou la politique publique pour lequel elle est compétente, les ponts entre elles, les espaces de coordination, les points de chevauchement apparaissent insuffisamment efficaces. La logique du « chacun chez soi » l'emporte trop souvent sur l'obligation de passer le relais à son voisin et n'est qu'imparfaitement corrigé par une tendance à la multiplication des réunions de coordination trop souvent aussi artificielles que vides de contenu effectif. En bref, l'organisation prime trop souvent sur le résultat à atteindre vu de l'utilisateur.

Quelques exemples concrets permettent d'illustrer ces difficultés.

Celui d'abord du sujet très sensible **de la protection de l'enfance**<sup>440</sup> où les limites du repérage des situations à risques peuvent avoir des conséquences dramatiques. « Alors [même] qu'il constitue un enjeu déterminant, notamment parce que certaines familles peuvent être très isolées physiquement, ou avoir tendance à « fuir » le contact avec les institutions, souvent par défiance, par peur d'être « repérées » et surtout « jugées » », ce repérage des « signaux faibles » d'alerte reste [encore trop] limité, par insuffisance des outils à disposition, et parce que la communication entre services ou entre professionnels manque de fluidité. C'est souvent par le canal des informations préoccupantes (IP) que l'identification de situations problématiques se fait, alors que les situations atteignent parfois un point critique. Les professionnels de la santé sont peu nombreux à signaler. Les acteurs du système scolaire sont, eux, parmi les plus forts « pourvoyeurs » d'IP mais ils agissent parfois trop tardivement, surtout quand ils n'ont pas l'appui d'assistants sociaux mieux formés et mieux informés. »<sup>441</sup> C'était l'inverse à Lunel avant les attentats de 2015 : « chacun compartiment[ait], caché derrière une prétendue déontologie » les dérives de jeunes sombrant dans l'extrémisme<sup>442</sup>. Le même constat vaut également s'agissant des violences faites aux femmes, où les « effets de silos » peuvent également avoir des conséquences dramatiques, notamment en raison du suivi des signalements et dépôts de plainte par procédure, et non par personne.

---

439 Cf. le [témoignage](#) d'A. Le Guluche, auteure du livre *J'ai appris à lire à 50 ans* (éd. Prisma, 2020), lors de la 3<sup>e</sup> conférence du cycle sur le dernier kilomètre, le 22 février 2023.

440 IGAS, IGEN, IGAENR, rapport 2018-047R, *Évaluation de la politique de prévention en protection de l'enfance*, janvier 2019.

441 IGAS, *Contribution aux travaux de l'étude*, op. cit., p. 18-19.

442 F. Aubenat, « Les quinze de Lunel, 29 janvier 2016 », *Ici et ailleurs*, p. 49 : « Alors que les jeunes étaient surveillés comme du lait sur le feu, les services sociaux ne nous disaient rien quand ils décelaient un cas : cela aurait été de la délation, selon eux. L'éducation nationale ne nous a pas avertis non plus que l'un séchait les cours depuis trois mois. Réponse de l'académie : « Nous n'avions pas à le faire, c'est un jeune majeur ». Chacun compartimente, caché derrière une prétendue déontologie. »



Avec une moindre portée, la segmentation excessive des politiques publiques en fonction des acteurs trouve également à s'appliquer dans les villes où les publics sont répartis en fonction de leur âge – services de protection maternelle et infantile (PMI), maisons de l'adolescent, maisons de l'autonomie ou de leurs préoccupations catégorielles, ce qui conduit à cultiver les aspirations propres de chacun, sans ménager suffisamment les espaces d'intersections entre les publics dans le fonctionnement de la cité.

Cette tendance lourde à l'« organisation en silo » peut même aller jusqu'à nourrir des incompréhensions et des frustrations pour les agents publics eux-mêmes. Le **système de santé**, dont les « têtes de pont » sont centrées sur tel ou tel acteur, en fournit un exemple illustratif avec les professionnels libéraux suivis par la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), l'hôpital par la direction générale de l'offre de soins (DGOS) et le médico-social par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS). En soi, on peut le comprendre ; mais cela suscite des difficultés dans les interstices, dans la capacité à appréhender les conséquences de décisions prises dans un secteur sur un autre, comme ce fut le cas par exemple au moment du « Ségur de la santé » en 2020<sup>443</sup>. L'augmentation salariale décidée en faveur des soignants fortement sollicités pendant la crise Covid-19 a conduit à laisser de côté les personnels relevant du champ du médico-social – structures d'accueil de personnes handicapées, d'enfants placés ou de demandeurs d'asile – qui avaient été également très mobilisés pendant cette période, nourrissant un sentiment d'injustice voire de mépris auprès des personnels de ces structures ; l'extension de la revalorisation – cofinancée par l'État et les conseils départementaux, décidée en février 2022, a en outre tardé à être mise en œuvre, nourrissant là encore un sentiment d'incompréhension de la part des personnels concernés.

### **Le troisième écueil de la complexité administrative est d'exposer les usagers à des frontières administratives auxquelles ils doivent s'adapter.**

La question des difficultés auxquelles sont exposés **les 430 000 Français transfrontaliers**<sup>444</sup>, au sens européen du terme, est vaste et complexe ; les retraites en donnent une bonne illustration, prises sous l'angle du *dernier kilomètre*. Le système est organisé de telle sorte qu'un Français ayant travaillé en France et dans un autre pays de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen bénéficiera, au moment de liquider ses droits à retraite, d'une pension de chacun de ces deux États, à condition d'avoir été assuré dans chacun au moins une année. À défaut, les cotisations ne sont pas perdues mais réintégrées dans le calcul du droit à pension en France. Chaque État calcule et verse alors la part de retraite correspondant aux années d'activités cotisées chez lui au regard de ses propres

443 Du nom de la concertation qui a réuni, du 25 mai au 10 juillet 2020, les représentants du système de santé au ministère de la santé. Cette concertation a abouti, le 13 juillet 2020, aux *accords de Ségur*, actant notamment une augmentation de rémunération de 183€ nets par mois pour tous les professionnels non médicaux au sein des établissements de santé et EHPAD, publics et privés non lucratifs (+160€ nets/mois pour le secteur privé lucratif), soit 1,5 million de professionnels, et de 35€ nets par mois en moyenne de rémunération supplémentaire pour les personnels au contact des patients : aides-soignants, corps infirmiers, filières rééducation et médicotéchnique.

444 INSEE, *Principaux flux de travailleurs transfrontaliers*, Données 2019, février 2023. La Suisse accueille la majorité de ces travailleurs transfrontaliers (48,3% ), suivie du Luxembourg (21% ), de l'Allemagne (11,8% ), de la Belgique (10,5% ), et loin derrière, de Monaco (7,1% ) et de l'Espagne (1,2% ).

règles nationales<sup>445</sup>. S'agissant du calcul de la pension française, la caisse de retraite procède en deux temps : elle simule les droits à pension de l'intéressé au titre de sa carrière en France et ceux correspondant aux droits acquis dans le cadre de ses activités dans les différents États de l'Espace économique européen – EEE – (c'est la notion de « pension communautaire »), et liquide ensuite le droit à pension en France à hauteur du niveau le plus favorable (*i.e.* le plus élevé des deux)<sup>446</sup>. En pratique, le système repose sur un mécanisme de coordination européen de retraite, l'EESSI (*Electronic Exchange of Social Security Information*), mis en place au début des années 2000<sup>447</sup> pour faciliter les échanges dématérialisés autour de 99 cas métiers (*business use cases*)<sup>448</sup> entre les systèmes de sécurité sociale des 27 pays de l'Union européenne et de cinq autres États (Suisse, Royaume-Uni, Norvège, Liechtenstein et Islande). Ce système fonctionne toutefois de manière peu satisfaisante. Le portail mis en place par la Commission européenne (RINA - *Reference Implementation for a National Application*) a connu des perturbations en 2022 et la question des modalités de fonctionnement de l'EESSI au-delà de 2025 est posée.

Au-delà des frontières de l'EEE, les difficultés sont encore beaucoup plus grandes pour les personnes ayant cotisé dans plus de deux pays, hors EEE<sup>449</sup>. Même si la France dispose d'accords bilatéraux avec les pays en cause et que la période de travail dans chacun d'eux leur donne droit au versement d'une pension de retraite dans chacun d'eux, au-delà de deux pays, les trimestres acquis dans le troisième ne comptent toutefois pas dans le calcul du taux plein en France. Cela reviendrait sinon à « trilateraliser » des relations bilatérales, ce que le droit international ne permet pas.

**Des formes de frontières peuvent apparaître en France même**, entre les administrations, entre les collectivités, compliquant la vie quotidienne des usagers.

C'est le cas, par exemple, des **personnes qui déménagent d'une ville voire d'une région à une autre**, comme les étudiants qui changent de domicile pour aller suivre leurs études. Nombre d'entre eux, ainsi que le rapportent leurs représentants, font alors l'expérience de l'étanchéité des systèmes d'information entre caisses d'allocations familiales, des délais nécessaires pour que leur changement d'adresse

445 En Suisse l'âge de la retraite est à 64 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes.

446 Pour plus de détail, voir le site de l'association « Frontaliers Grand Est », basée à Metz et mise en place par la Région Grand Est, qui donne des explications très détaillées sur les droits à pension des [frontaliers](#).

447 Par les règlements n° 883/2004 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et n° 987/2009 du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application.

448 Chaque cas métier (« Buc ») comporte un *process* détaillé et plusieurs documents normés (SED – pour document électronique structuré). Certains « Buc » sont porteurs d'enjeux financiers importants : recouvrements, compensation, dettes et créances Maladie et Accidents du Travail, remboursement dans les cadre des prestations chômage... Le volume d'échanges, qui se mesure en cas métiers (Buc), s'établit en France à environ 25 000 cas métiers initiés par la France tous les mois et 75 000 cas métier initiés par des institutions étrangères. Les échanges concernent un peu plus de 310 institutions françaises (CPAM, CAF, CARSAT, MSA, Régimes de retraite, Pôle Emploi) avec des volumes d'échange hétérogènes, en fonction du volume d'assurés gérés.

449 D'après le [dernier baromètre de la complexité administrative](#) (éd. 2022, p. 14 et 62), les démarches auxquelles sont confrontés les résidents français à l'étranger apparaissent en tête des démarches ressenties comme étant les plus complexes.



soit pris en compte, avec les conséquences éventuelles que ces situations peuvent générer en termes de trop perçus et de recouvrement d'indus. Les jeunes quittant pour leur part la Polynésie pour la métropole pour poursuivre leurs études, découvrent les « joies » d'un nouveau système de sécurité sociale – la Polynésie étant au titre de son statut de collectivité d'outre-mer autonome et compétente en la matière-. Obligation leur est alors faite de cocher la case « étranger de passage » sur le formulaire à remplir pour obtenir une carte vitale, et ce en dépit des nombreuses interventions des élus et parlementaires du territoire pour le faire évoluer ! Enfin, combien ne votent pas faute d'avoir pu s'inscrire à temps sur les listes électorales de leur nouvelle commune de résidence.

Les usagers des transports sont parfois confrontés à de véritables « **frontières tarifaires** ». Le transport ferroviaire de voyageurs en donne une illustration depuis que les régions disposent de la possibilité de fixer librement les tarifs de leur offre TER<sup>450</sup>, tout en respectant les tarifs sociaux nationaux qui constituent un minimum (les régions peuvent proposer une tarification sociale plus avantageuse si elles le souhaitent). Cette pratique, qui s'est développée depuis 2017, n'a pas eu que des inconvénients, loin s'en faut. D'après une étude récente menée pour le compte de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) et de Régions de France sur les tarifications régionales de l'offre de transport interurbaine, « *cela a permis la mise en place de nouvelles offres, adaptées aux usages, comme l'extension de la distance d'application de l'abonnement de travail, l'inclusion dans ces abonnements de réductions pour les déplacements de loisir dans certaines régions ou encore des abonnements « tout public » et offres tarifaires événementielles ou touristiques* »<sup>451</sup>.

En revanche, même si les écarts de tarifs entre régions restent faibles sur les billets standard (de 8 euros en Normandie pour faire 40 kilomètres à 10 euros en Bourgogne-Franche-Comté et en Bretagne par exemple) et globalement maîtrisés sur les déplacements pendulaires (les abonnements pour se rendre au travail ou l'école – de 85 euros par abonnement mensuel dans les Hauts-de-France, pour la même distance, à 91,50 euros en Bourgogne-Franche-Comté par exemple), certains écarts tarifaires sont plus marqués. Ainsi, en Normandie, deux tarifs sont-ils pratiqués, l'un pour les mouvements pendulaires infra-régionaux, l'autre pour les déplacements vers l'Île-de-France. Les différences de tarifs sociaux en fonction de l'âge ou de la situation professionnelle des usagers sont également très variables. Ainsi, si les enfants de moins de 12 ans voyagent gratuitement sur le réseau TER breton BreizhGo (de même que les mercredis, hors vacances scolaires, en Pays de la Loire), ou pour un à deux euros le ticket dans les Hauts-de-France ou en Bourgogne-Franche-Comté, ils bénéficient ailleurs d'une réduction de 50% sur leur titre de transport. La même variabilité s'applique également aux tarifs appliqués aux jeunes et aux demandeurs d'emplois, ainsi qu'aux tarifs de groupe. L'étude relève par ailleurs un effet « *'boîte noire' [de la structure tarifaire pour les*

450 Faculté ouverte par la [loi n° 2014-872](#) du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire et le [décret n° 2016-327](#) du 17 mars 2016 relatif à l'organisation du transport ferroviaire de voyageurs et portant diverses dispositions relatives à la gestion financière et comptable de SNCF Voyageurs.

451 [6-t, Analyse comparée des tarifications régionales de l'offre de transport interurbaine, Trains et autocars, mai 2021](#) : les citations suivantes dans ce paragraphe en sont extraites.

*usagers,] ce qui peut peser négativement sur l'attractivité perçue du TER* ». Enfin, elle montre que « *sur les 11 régions de France métropolitaine [étudiées] : 7 régions offrent une réduction aux détenteurs des cinq cartes SNCF et quatre régions offrent une réduction uniquement sur certaines cartes* »<sup>452</sup>. Ces différences, qui conduisent les usagers à être confrontés à de véritables frontières régionales tarifaires, font reposer sur eux la complexité du système et les désaccords entre ces acteurs.

Faisant le même constat et confrontée à une complexité de l'offre plus grande encore – caractérisée par 75 « communautés de transports » (*Verkehrsverbände*), plus de 450 opérateurs et des tarifs souvent incompatibles d'une communauté de transports à l'autre, ce qui avait conduit le ministre fédéral des Transports à évoquer une « *jungle tarifaire* » –, **l'Allemagne a mis en place un système de tarification unique**, le « *Deutschlandticket* » (effectif depuis 1<sup>er</sup> mai 2023). Ce ticket, qui s'inscrit dans les pas de l'expérimentation temporaire du « **ticket à 9 euros** » par mois, instaurée durant l'été 2022<sup>453</sup> pour répondre à l'inflation qui pesait sur les ménages et favoriser un report modal, permettra aux usagers d'emprunter tous les transports régionaux et de proximité, sur tout le territoire, pour un prix fixé, pour commencer, à 49 euros par mois.

Enfin, certains **zonages administratifs** peuvent avoir des conséquences plus préoccupantes encore, comme le montre une étude récente sur la santé en milieu rural, publiée par l'Association des maires ruraux de France<sup>454</sup>. Cette étude, fondée sur un indice comparatif de mortalité rapporté au bassin de vie, fait notamment ressortir « *des « effets de bordure »*. *Dans la plupart des cas, les taches rouges qui signalent les zones de surmortalité les plus importantes sont situées aux limites des départements et très souvent aux marges des régions à cheval sur deux ou trois des départements.* » C'est le cas, par exemple, « *de la zone en bordure des départements de l'Ardèche, de la Haute-Loire et de la Lozère* » en encore « *des bassins de vie situés dans des ensembles où la mortalité est globalement bonne, comme aux confins de du Tarn-et-Garonne, du Gers et de la Haute-Garonne* ». C'est aussi le cas dans le territoire des Mauges et du Choletais, au sud du Maine-et-Loire, qui se situe entre deux zones d'agences régionales de santé – ARS – (Nouvelle-Aquitaine et Pays-de-La-Loire) et où les acteurs de terrain témoignent de la difficulté à faire prendre en compte ces « effets de bordure » dans l'élaboration des plans régionaux de santé, qui dictent pourtant l'allocation des moyens, confirmant ce faisant l'alerte des maires ruraux, face à ces territoires « *délaissés de l'organisation territoriale* ».

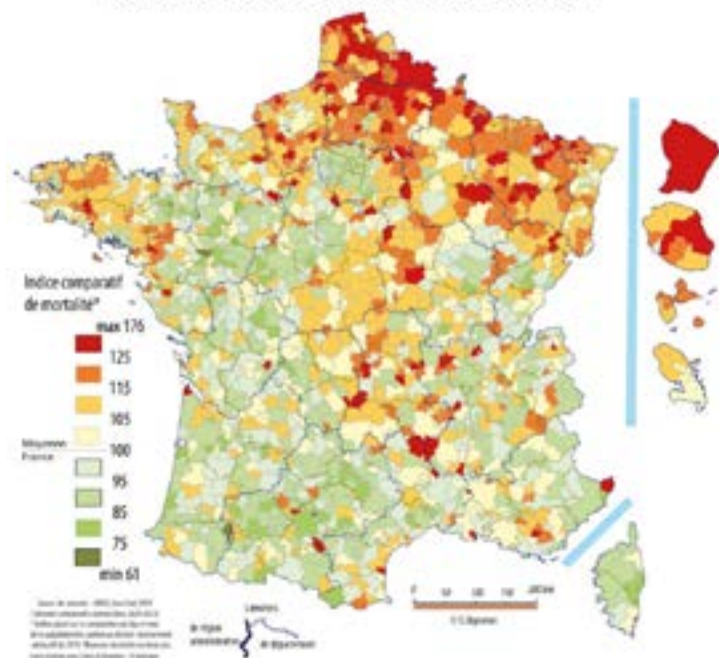
452 *Ibid.*, p. 68 : « *Seule la carte Senior offre des réductions sur les trajets TER dans toutes les régions étudiées, la carte Jeune et la carte Liberté arrivent respectivement en 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> positions avec 10 et 9 régions chacune. À l'inverse, les cartes Week-end et Famille sont les moins bien reconnues par les opérateurs de trains régionaux* ».

453 Cette expérimentation a donné lieu à un bilan globalement satisfaisant : « *Si les nombreuses études d'impact ont ensuite fait état d'un report modal décevant, ainsi qu'un très fort trafic induit, la mesure s'est incontestablement imposée comme un vaste succès populaire, avec 52 millions de tickets vendus* » (Source : Ambassade de France en Allemagne).

454 AMRF, [Étude sur la santé en milieu rural #2 La Mortalité](#), avril 2023.



**Ecart à la mortalité moyenne  
de la France dans les bassins de vie en 2020-2021**



Carte n° 3

**Quatrième effet pervers de la complexité des dispositifs : elle peut dissuader l’usager de recourir à un droit.** Sans revenir sur les typologies de non-recours évoquées précédemment (1.1.3.b), il faut essayer de comprendre, à travers quelques exemples, ce qui peut nourrir, du point de vue de l’usager, la perception de cette complexité.

Il s’agit tout d’abord des **dispositifs qui, voulant « courir trop de lièvres » à la fois,** perdent une partie de leur public en chemin.

C’est le cas du « chèque énergie »<sup>455</sup> qui, alors même qu’il consiste à attribuer une somme d’argent à un usager pour l’aider à payer ses factures d’énergie (entre 48 et 277 euros en 2022), n’est pas toujours pleinement utilisé puisqu’un « chèque » sur cinq en moyenne ne l’est pas depuis la généralisation du dispositif en 2018. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce constat. Outre un phénomène, au moins les premières années, de craintes de certains usagers à l’égard d’une enveloppe en provenance des services fiscaux (alors même que ces usagers peuvent souvent compter parmi ceux dont l’impôt sur le revenu est nul) sans parler de ceux qui ont laissé passer les délais<sup>456</sup>, une des principales raisons du non recours paraît être l’incompréhension

455 Le chèque énergie est un dispositif d’aide au paiement des factures d’énergie (électricité, gaz, fioul...) à destination des ménages à revenus modestes mis en place par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 en remplacement des tarifs sociaux du gaz et de l’électricité qui préexistaient. Il s’agit d’un dispositif massif : 3,6 millions de « chèques » ont été envoyés en 2018 (soit trois fois plus que le nombre de bénéficiaires du tarif spécial de solidarité du gaz en 2015) ; 5,74 millions en 2019 ; 5,54 millions en 2020 et 5,9 millions en 2021 (Source : DRESS, *Minima sociaux 2021*, fiche sur le chèque énergie).

456 Le chèque énergie, envoyé au titre de l’année n, peut être utilisé jusqu’au 31 mars de l’année

dont le dispositif a fait l’objet en raison de la contradiction entre le terme de « chèque », qui laissait penser à l’attribution d’une somme d’argent, et la réalité du dispositif, qui était en réalité un avoir à renvoyer à son fournisseur d’énergie – à charge pour lui de le déduire de la prochaine facture. Ce dispositif visait en réalité deux objectifs simultanément (aider les consommateurs d’énergie les moins aisés mais aussi éviter que les fournisseurs d’énergie ne voient les impayés augmenter). Ce dispositif s’explique par la volonté de suivre l’impact énergétique de la mesure et d’en assurer le versement aux fournisseurs, doublée d’une certaine méfiance à l’égard des bénéficiaires, notamment de la crainte de voir les usagers utiliser cet argent pour autre chose que de payer leurs factures d’énergie... Le dispositif a été complété en permettant de valoriser ce chèque en ligne en payant sa facture sur le site <https://chequeenergie.gouv.fr> et de demander à ce que les futurs chèques énergie soient automatiquement déduits (ou, pour reprendre les termes du site, « pré-affectés ») aux prochaines factures d’électricité ou de gaz.

Il y a ensuite des dispositifs dont la **complexité est décuplée par le moment de vie** dans lequel ils interviennent pour les usagers. C’est le cas par exemple des **pensions de réversion** susceptibles d’être versées au décès d’une personne à son mari ou sa femme, ainsi qu’à son ex-mari ou à son ex-femme, en fonction des droits acquis par l’assuré au moment du décès<sup>457</sup>. Le dispositif bénéficie aujourd’hui à plus de 4 millions de personnes, dont près de 90% de femmes. Pour autant, la caisse nationale d’assurance vieillesse (CNAV) estime qu’une personne sur dix n’en solliciterait pas le bénéfice. L’estimation de ce non-recours reste toutefois imparfaite, car d’une part, les potentiels bénéficiaires ne sont pas toujours connus (les assurés n’indiquent pas toujours leur conjoint lorsqu’ils demandent leur retraite personnelle, et leur situation a pu évoluer depuis), d’autre part, la branche retraite ne dispose pas de l’ensemble des informations permettant de vérifier si les conditions d’éligibilité sont bien remplies pour ces bénéficiaires potentiels (toutes les ressources ne sont pas connues, le fait que le bénéficiaire vive dans une nouvelle union non plus...). Il y a donc un enjeu à ce que les parcours de vie soient les plus précisément remplis dans les formulaires de demande de retraite, ce qui aurait, au demeurant, l’intérêt d’éviter les reprises de trop-perçus en cas de découverte postérieure d’un ex-mari ou d’une ex-femme (et tous les contentieux associés dont a à connaître la juridiction administrative). Les assurés ont donc une part du chemin à faire pour éviter le non-recours.

Au-delà de ces enjeux d’anticipation, le climat de deuil dans lequel interviennent ces démarches amplifie les difficultés auxquelles sont exposés les usagers concernés. D’après une étude menée par la CARSAT d’Alsace-Moselle<sup>458</sup> sur ces questions de non-recours, plusieurs facteurs peuvent expliquer le phénomène : la conviction que le droit à réversion est automatique et qu’il n’est pas nécessaire d’en faire la demande ; les émotions associées aux démarches et à la crainte de devoir exhumer une partie de la vie de son conjoint ; un rapport déséquilibré entre les **bénéfices de la démarche et son coût en terme de complexité (difficulté à identifier** suivante, après cette date, il est perdu.

457 Les conditions d’attribution et les modalités de calcul des droits à réversion diffèrent selon les régimes (âge, ressources, durée de mariage, non-remariage).

458 NFEtude, *Mobiliser les sciences comportementales pour prévenir le risque de non-recours aux pensions de réversion*, Diagnostic psychosocial, mai 2022.



les bons interlocuteurs, à remplir le questionnaire, à réunir des pièces) ; l'absence de jalons sur les prochaines étapes ; la conviction qu'un premier refus de demande de réversion est définitif alors qu'il peut être révisé en fonction de l'évolution de la situation de l'intéressé(e)... Autant de facteurs sur lesquels il y a matière à agir.

C'est aussi **l'accumulation des obstacles** qui peut finir par décourager l'utilisateur de solliciter un droit, voire provoquer des situations de non-recours « subi ».

Le difficile parcours administratif imposé aux **personnes handicapées** en donne une illustration. Si des progrès indéniables ont été faits depuis la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour améliorer les conditions de vie des personnes handicapées dans notre pays (mise en place de la prestation de compensation du handicap -PCH-<sup>459</sup> permettant de financer un ou plusieurs types de prise en charge : aides à la personne<sup>460</sup>, aménagements du logement et du véhicule, augmentation du nombre d'enfants scolarisés en milieu ordinaire<sup>461</sup>, création d'un portail d'information national <https://www.monparcourshandicap.gouv.fr> pour informer et guider les personnes handicapées vers le bon service, etc.), faire reconnaître administrativement son handicap ou accéder à certains services, comme le prescrit la loi de 2005<sup>462</sup>, est trop souvent excessivement complexe, malgré les efforts de simplification réalisés. Le **niveau de complexité ressentie** pour effectuer des démarches en matière de handicap était d'ailleurs de 14 points supérieurs en 2016 à la moyenne ressentie pour l'ensemble des démarches administratives<sup>463</sup>.

Plusieurs facteurs peuvent expliciter ce ressenti :

- *la multiplicité et la complexité des dispositifs* : pas moins de quatre types de combinaisons possibles d'aides<sup>464</sup> sont proposées aux parents d'enfants handicapés. De même, plus d'une soixantaine d'aides à l'emploi existent

459 Introduite en 2006 pour remplacer progressivement l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), la PCH a connu un développement très soutenu depuis. Elle a notamment été élargie : le nombre de bénéficiaires a été multiplié par près de trois depuis 2006, passant de 138 300 à 399 000 fin 2020, dont 347 100 personnes disposant d'un droit ouvert à la PCH pour un coût total de 2,6 milliards d'euros (et un montant unitaire par bénéficiaire de 550 euros/mois).

460 Les familles de personnes en situation de handicap peuvent recourir à des services à la personne (SAP) en tant qu'employeur ou bien passer par des prestations d'accompagnement et/ou de soins infirmiers à domicile comme les services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD), les services de soins infirmiers à domicile (SSIAD).

461 [Dossier de presse](#), jeudi 6 octobre 2022, Comité interministériel du handicap - Ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées : 430 000 élèves en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire à la rentrée 2022 (contre 321 000 en 2017) et 132 000 accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH, soit + 35% par rapport à 2017).

462 Les personnes handicapées doivent bénéficier de « l'accès à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication, y compris aux systèmes et technologies de l'information et de la communication, et aux autres équipements et services ouverts ou fournis au public, tant dans les zones urbaines que rurales. ».

463 [Baromètre de complexité SGMAP/BVA décembre 2016](#), p. 7.

464 MDPH-PCH ou AEEH : comment choisir ? Quels cumuls possibles ?, Asso Léa ([asso-lea.org](http://asso-lea.org)) : « *Quatre cas de figure sont possibles : 1. Les parents perçoivent l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) de base et un complément d'AEEH. 2. Les parents perçoivent l'AEEH de base, ont les droits ouverts à un complément, et choisissent de recevoir l'AEEH de base avec tout ou partie des différents éléments de la PCH. 3. Les parents percevant l'AEEH de base, un complément d'AEEH et l'élément tel que « aménagement du logement et du véhicule et éventuels surcoûts résultant du transport » de la PCH. 4. Les parents perçoivent l'AEEH de base, n'ont pas droit à un complément d'AEEH et bénéficient uniquement de l'élément « aménagement du logement et du véhicule et éventuels surcoûts résultant du transport » de la PCH. »*

pour les employeurs potentiels de personnes handicapées. Ces mêmes employeurs doivent en outre se conformer à la déclaration d'emploi des travailleurs handicapés, qui nécessite de remplir cinq formulaires différents et 100 rubriques. Le Comité interministériel du handicap attribuait en 2018 à cette complexité une partie du taux de non-recours au titre de l'aide à la complémentaire santé (compris entre 49% et 64%) ;

- *l'obligation faite aux usagers de devoir demander le renouvellement régulier d'une prestation ou la reconnaissance de leur handicap*. Ainsi l'AAH n'est-elle « accordée en moyenne [que] pour 4,5 ans : les personnes pouvaient avoir à renouveler 9 à 10 fois la demande tout au long de leur vie »<sup>465</sup>. Un changement significatif est toutefois intervenu récemment : à compter de 2022, les personnes dont le handicap n'est pas susceptible d'évoluer bénéficient désormais de la reconnaissance à vie de ces droits et prestations (cela concerne 225 000 bénéficiaires d'une AAH, 402 722 bénéficiaires d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, 16 050 bénéficiaires d'une allocation d'éducation de l'enfant handicapé jusqu'aux 20 ans de l'enfant et 934 705 cartes de mobilité invalidité au titre du stationnement). Des travaux sont également en cours pour simplifier le formulaire de demande de renouvellement ;
- *les délais de traitement des demandes dans les maisons départementales du handicap (MDPH)*, qui s'élèvent à 4,3 mois en moyenne en 2022 (dix MDPH en difficulté en termes de délais de traitement ont par ailleurs bénéficié de mesures d'accompagnement spécifiques en 2021) ;
- *le niveau d'accessibilité des démarches en ligne pour le public concerné*, niveau qui continue néanmoins de progresser<sup>466</sup>.

Malgré cette prise de conscience et les aménagements opérés récemment pour réduire la complexité des démarches, les personnes handicapées demeurent trop souvent exposées à des situations de non-recours « subi », compte-tenu du manque de places disponibles dans les structures d'hébergement, de l'écart entre les notifications d'AESH<sup>467</sup> par les MDPH et le nombre d'AESH disponibles<sup>468</sup>, du niveau d'accessibilité encore insuffisant des transports et bâtiments publics (en particulier des établissements de santé), du niveau d'adaptation encore insuffisant des logements, etc. C'est d'ailleurs ce constat qui a conduit récemment le comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe à relever, dans une décision datée du 17 avril 2023<sup>469</sup>, que la France enfreignait plusieurs articles de la Charte sociale européenne.

**Cinquièmement, face à la complexité des dispositifs, l'utilisateur se retrouve trop souvent en situation de subir le dernier kilomètre de l'action publique, sans la possibilité d'en être acteur**<sup>470</sup>.

465 Comité interministériel du handicap, 2018.

466 Ainsi, 43% des 250 démarches les plus utilisées par les Français atteignent un taux de conformité à l'accessibilité supérieur à 75%, contre 20% en octobre 2021.

467 Défenseur des droits, [L'accompagnement humain des élèves en situation de handicap](#), 2022, p. 34.

468 IGESR, IGF, l'IGF et de l'IGESR, [Scolarisation des élèves en situation de handicap](#), avril 2022.

469 Décision sur le bien-fondé : *Forum européen des personnes handicapées (EDF) et Inclusion Europe c. France*, [réclamation n° 168/2018](#).

470 [Pacte du pouvoir de vivre](#), p. 7 : « *Quand leur situation ne 'rentre pas dans les cases', les usagers se trouvent démunis et abandonnent parfois.* »



La conséquence de la complexité se mesure alors souvent **en temps perdu pour l'usager**. Bien conscient de cet enjeu, les organismes de protection sociale ont fait des délais de traitement un indicateur de la qualité de service, suivi avec attention par l'ensemble de la chaîne hiérarchique. Certains organismes les affichent d'emblée sur leur site internet pour éviter que des usagers les sollicitent de manière « inutile » car prématurée (c'est le cas des CAF) ; d'autres disposent d'interfaces dédiées pour évaluer les temps d'attente des usagers (exemple du module « Mes démarches » sur le compte Ameli). Ces outils présentent l'intérêt d'identifier les contrastes pouvant exister sur le territoire. Ainsi, tandis que la CNAF affichait en mai 2023 des délais de traitement moyens, toutes demandes confondues, de 17,3 jours au niveau national (14,5 jours pour les demandes de minima sociaux et 38,7 jours pour les demandes d'aides au logement<sup>471</sup>) et que ses services dans l'Hérault, le Nord ou le Loir-et-Cher étaient quasiment à flux tendus sur les minima sociaux et à J+3 mois sur les autres demandes, la CAF de Seine-Saint-Denis était encore en train d'écouler les demandes de RSA et d'AAH présentées en mai 2022, ainsi que les autres demandes présentées en mars 2022...

Les **délais d'attente des voyageurs en gare** constituent une autre illustration de *dernier kilomètre* subi par les usagers. L'autorité de qualité de service dans les transports (AQST) en dresse un bilan chaque année<sup>472</sup>. Sur la décennie 2012-2021, elle fait état d'un accroissement sensible des taux d'annulation sur le réseau TGV depuis 2018 et de niveaux de retard globalement toujours supérieurs à 10% sur l'ensemble des réseaux nationaux, et compris entre 5% et 10% pour les TER (avec toutefois des nuances sensibles selon les régions – la Bretagne et Grand Est affichant des taux de retard inférieurs à 5% contre presque 10% dans les Hauts-de-France – une situation expliquée par des problèmes d'infrastructures, de coordination avec la région Ile-de-France et, plus récemment, de recrutements insuffisants de conducteurs de train).

Dans une enquête consacrée à la qualité des dessertes par les **transports publics réguliers dans les zones rurales** en France, en Espagne et en Allemagne<sup>473</sup>, l'AQST relève qu'il faut plus de 3 heures en moyenne en France pour faire 50 km avec des transports en commun (188 minutes), contre 2h30 en Espagne (158 minutes) et 2 heures en Allemagne (126 minutes). Ce constat s'explique par trois facteurs principaux : les temps de correspondances sont nettement plus longs en France (80 minutes en moyenne) que chez nos voisins (68 minutes en Espagne et 43 minutes en Allemagne), la fréquence des trajets proposés chaque jour est plus faible (3 en moyenne) et l'offre ferroviaire est plus rare pour les distances courtes.

**Les entreprises subissent elles aussi des délais du fait de complexités administratives.** C'est ce que montre un rapport remis récemment au Gouvernement sur les implantations d'activités économiques en France<sup>474</sup>. Bien que la situation se soit améliorée depuis 2016 à travers la simplification d'une série de procédures et que « *les délais théoriques des procédures [soient] désormais*

471 [Mes démarches | Bienvenue sur Caf.fr](#).

472 AQST, [Bilan 2021 de la qualité des transports de voyageurs](#), 2022.

473 AQST, [Desserte en transports collectifs en zone rurale : comparaison entre la France, l'Allemagne et l'Espagne, Autorité de la qualité de service dans les transports](#), août 2019.

474 L. Guillot, *Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France*, op. cit.

*équivalents [en France] à ceux de nos partenaires européens [Allemagne, Suède, Pologne en l'espèce], leur écart avec les délais réels demeure [toutefois] important [(+8 mois en autorisation, +4 mois en enregistrement)]. [...] l'analyse des délais réels (17 mois pour une implantation industrielle en autorisation, 9 mois pour une implantation logistique en enregistrement) révèle le poids des demandes de compléments et des temps de coordination entre acteurs des procédures. [...] Au-delà des seules procédures administratives, la réalisation [quasi-systématique] des inventaires faune/flore »<sup>475</sup> exigés des porteurs de projet s'ajoute aux délais.*

**Enfin, on trouve une dernière illustration des effets nuisibles de la complexité administrative dans la multiplication des appels à projets.** Une complexité, qui cette fois, ne pèse pas sur l'usager, du moins directement, mais sur les acteurs du *dernier kilomètre*, et notamment les derniers maillons de la chaîne que sont les associations.

Cette pratique, qui s'est développée initialement dans le secteur de la recherche, notamment dans un souci de neutralité (avec l'idée d'ouvrir la compétition à tous), d'impartialité (à travers la mobilisation de jury d'experts) et d'émulation, s'est étendue, ces dernières années, à toutes les sphères de l'action publique (médico-social, culture, transition écologique, mobilités, cohésion territoriale, etc.), non sans effets pervers. Pour beaucoup d'acteurs, les appels à projet seraient effectivement la manifestation d'une centralisation excessive de l'action publique, guidée par des considérations économiques (maîtrise des coûts des budgets à enveloppe fermée) et institutionnelles (avec l'idée de ne pas toujours travailler avec les mêmes acteurs et de sélectionner les meilleurs pour mettre en œuvre les politiques publiques) que l'on peut comprendre mais qui conduisent à un fonctionnement sous-optimal.

Les critiques formulées à l'égard de ces pratiques sont nombreuses :

- On leur reproche d'abord d'être dans un culte artificiel de l'innovation, sans en définir réellement les contours (exemple du fonds de développement de la vie associative dédié à l'innovation qui la définit comme tout « *nouveau projet en cohérence avec l'objet de l'association et qui concourt au développement, à la consolidation, à la structuration de la diversité de la vie associative locale* »). Pour les acteurs de terrain, la survalorisation permanente du changement non seulement est perçue comme une forme de défiance vis-à-vis de leur savoir-faire mais entraîne surtout une instabilité des dispositifs nuisibles à la continuité du service qui, *in fine*, est défavorable pour les usagers (lesquels peinent à s'y retrouver, surtout ceux qui se trouvent en situation difficile).
- S'étant imposés comme modes de financement habituel des acteurs du *dernier kilomètre*, aussi bien d'ailleurs au niveau de l'État que des collectivités territoriales et de leurs groupements, les appels à projets ont modifié radicalement l'horizon financier des associations. Pour « boucler leur budget », une majorité d'entre elles sont désormais contraintes, indépendamment d'ailleurs de leur plus-value, de consacrer beaucoup de temps et de ressources pour répondre à des appels à projets, qui sont vitaux pour la pérennité de leur activité. Ainsi, par exemple, l'association *Mots et Merveilles*, basée à Aulnoy-Aymeries dans le Nord, qui mène des actions de lutte contre l'illettrisme

475 *Ibid.*, p. 4, 7, 10.





reconnues au niveau local comme au niveau national, a-t-elle dû répondre à plus de 50 appels à projets en 2022 pour construire son budget et faire fonctionner sa structure. Si cette dernière a pu trouver malgré tout son régime de croisière, beaucoup d'associations peinent dans ce contexte à sécuriser leur fonctionnement au-delà du court terme, ce qui pèse d'ailleurs sur leur capacité à recruter des personnels en contrat à durée indéterminée. Pour certains acteurs publics, le paradoxe des appels à projets est alors de confier l'accompagnement de publics en situation de fragilité à des personnes dont l'horizon est lui-même précaire. Chaque appel à projet s'accompagnant de sa propre bureaucratie (avec ses propres indicateurs), les associations doivent en outre consacrer du temps à construire les tableaux de suivi et de *reporting* exigés par chaque porteur de projet, sans savoir d'ailleurs quelle en sera la portée. Il arrive même qu'elles soient contraintes de recourir à des cabinets de conseil pour répondre à certains appels à projet... Mais cette contrainte est également le lot quotidien de beaucoup d'établissements publics, exposés à la nécessité d'étendre leurs champs de commanditaires pour assurer le fonctionnement de la structure.

- Dictés d'en haut, certains appels à projets pèchent parfois par leur déconnexion avec le terrain. Ce fut le cas par exemple de certaines actions initiées dans le cadre du plan de relance en 2020 qui, faute pour les administrations pilotes d'avoir procédé à des vérifications de cohérence auprès des préfets et de leurs services déconcentrés sur les listes de lauréats, ont pu aboutir à des résultats parfois surprenants. Au-delà même du désagrément pour un préfet de découvrir par la presse cette liste de lauréats (voire dans certains cas, par les lauréats eux-mêmes), quelle n'a pas été la déconvenue d'au moins l'un d'entre eux d'y découvrir une entreprise sous le coup d'une mise en demeure pour non-respect des normes environnementales...

Au final, **cette systématisation de la pratique de l'appel à projets semble cumuler les inconvénients pour les acteurs concernés :**

- du point de vue des finances publiques, on peut avoir quelques doutes sur l'efficacité de cette pratique, qui relève de la logique du coup par coup et favorise le saupoudrage de l'argent public ;
- du point de vue des maîtres d'ouvrage, elle présente l'inconvénient de les mettre en situation de dépendance face à des prestataires, qui peuvent s'avérer défaillants dans certaines circonstances, alors même qu'ils conditionnent la mise en œuvre d'une politique jusqu'au *dernier kilomètre* ;
- du point de vue des porteurs de projets, cette pratique les conduit souvent à « tordre leur projet » pour le faire « rentrer dans la chaussure de l'appel à projets » et, par le temps et l'énergie qu'elle implique, peut aussi les détourner de leur fonction « *d'acteurs [façonnant] la demande sociale* »<sup>476</sup> ;

476 R. Lafore, « Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale », *Informations sociales*, vol. 162, n° 6, 2010, pp. 64-71. « Pour les associations d'action sociale, cette mutation comporte deux conséquences dommageables : celle de devoir répondre à des demandes provenant des autorités publiques plutôt que de continuer à être des acteurs façonnant la demande sociale, et celle de voir leur substance propre d'instance de médiation se dissoudre dans un espace occupé par la seule place d'opérateur. ».

- enfin, ils mettent en concurrence sur le terrain des associations qui auraient pourtant intérêt à coopérer dans l'intérêt du public, mais s'en gardent parfois pour conserver des chances de rester « innovantes » pour le prochain renouvellement. Dit autrement, l'appel à projets induit des jeux non-coopératifs, là où précisément l'action publique gagnerait à davantage de coopération.

Au vu de ces éléments, il semble nécessaire de tirer un bilan de ce type de pratiques et d'envisager d'autres modes de mobilisation des fonds publics.

## 1.2.4. Les effets mitigés des outils de la nouvelle gestion publique sur le *dernier kilomètre* de l'action publique

Compte-tenu du poids de la dépense publique dans notre pays, il est apparu nécessaire aux Gouvernements successifs de chercher à améliorer l'efficacité. C'est pour tenter de répondre à cette exigence que s'est développée, depuis une vingtaine d'années, à l'instar de beaucoup d'autres pays dans le monde occidental, une forme de « *gouvernance par les nombres* »<sup>477</sup>.

### a. Améliorer l'efficacité de l'action publique : une impérieuse nécessité

Accusée de rigidité et lourdeur, l'administration cherche à s'inspirer des pratiques de la « nouvelle gestion publique », introduite en France à l'occasion de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF).

#### ■ La recherche d'un pilotage par la performance

Les caractéristiques de la bureaucratie, telle que l'ont décrite les sociologues américains de l'« école de Columbia » (Robert Merton, Philip Selznick, Alvin Gouldner et Peter Blau) dans les années 1950, suivis quelques années plus tard par Michel Crozier<sup>478</sup> en France, sont bien connues : survalorisation de la règle dans le fonctionnement des administrations qui engendre de la rigidité et affecte le comportement des agents (perte de motivation, apathie suscitée par la conformité à la règle, usages tatillons des règles impersonnelles et générales fixées par l'autorité hiérarchique), organisation qui cloisonne les différentes strates et « *institutionnalise une distance forte entre le bas de l'organisation ([c'est-à-dire ceux qui] détiennent les informations pertinentes) et les plus hauts échelons* »<sup>479</sup> qui connaissent mal le terrain et prennent des décisions mal adaptées aux problèmes qu'ils sont pourtant censés résoudre, ce qui engendre de la frustration à tous les étages.

**Face à ce constat, une nouvelle approche du management des organisations publiques, le *New public Management*, a essaimé dans les années 1980 dans de nombreux pays de l'OCDE**, visant à substituer à l'action publique régie par la règle un « gouvernement par la performance », doté d'instruments (objectifs et cibles, indicateurs, palmarès, *benchmarking*<sup>480</sup>, contrôle de gestion, agences,

477 A. Supiot, *La Gouvernance par les nombres*, Cours au collège de France, Fayard, 2015.

478 M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, 1964.

479 P. Bézès, « Le nouveau phénomène bureaucratique. Le gouvernement par la performance entre bureaucratisme, marché et politique », *Revue française de Science politique*, 2020/1, Vol 7, p. 26.

480 Parangonnage en bon français.



contractualisation, budget de performances). « *L'ambition affichée par [cette nouvelle gestion publique est] d'éviter le gaspillage des ressources publiques, [...] d'améliorer les pratiques et la transparence* »<sup>481</sup>. Le système fonctionne sur une séparation des responsabilités entre le pouvoir politique, qui définit les priorités, et des agences ou centres de responsabilité, chargés de les mettre en œuvre, avec à leur tête des managers responsables des résultats. C'est ce qui a inspiré notamment le déploiement à la fin des années 1990 par le gouvernement de Tony Blair<sup>482</sup> au Royaume-Uni de 300 objectifs de performance dans tous les départements de l'administration, déclinés en objectifs locaux pour susciter l'adhésion et l'engagement de l'ensemble de la chaîne administrative. L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>483</sup> en France en 2001 y puise également ses racines. L'introduction dans ce cadre d'objectifs de qualité de service, assortis notamment d'indicateurs de délais (délivrance des titres ou des autorisations, délais de jugement...) et d'indicateurs de satisfaction des usagers a constitué **l'une des grandes avancées de la LOLF**. Cette évolution va, a priori, dans le sens d'une meilleure prise en compte du *dernier kilomètre* dans l'action des collectivités publiques.

Pour autant, certains sociologues de l'action publique voient dans ces évolutions une cause de l'explosion des systèmes de régulations internes aux États<sup>484</sup> et une forme de « *bureaucratisme au carré* », un « *nouveau phénomène bureaucratique centré sur les nombres* » : « *[à] la différence des chiffres produits par la statistique ou la comptabilité, historiquement cantonnés à des segments cloisonnés de l'État et « limités » dans leur circulation à des secteurs ou par des usages spécialisés, les données produites par les dispositifs de mesure des performances ont vocation à circuler dans l'ensemble du système de décision* ». En outre, « *[objectifs et indicateurs, qui] « mettent en forme » la réalité, [...] la transforment aussi [...] en conduisant les agents « pris dans les indicateurs » à modifier leurs comportements en réaction au fait d'être évalués, observés ou mesurés.* »<sup>485</sup>

Si les systèmes de performance mis en place depuis une vingtaine d'années dans les pays de l'OCDE présentent l'intérêt de mesurer et d'encourager l'efficacité des administrations, ils ont toutefois, eux aussi, de potentiels **effets pervers**. Le principal est de susciter des stratégies d'adaptation de la part des agents publics de terrain (les « *street level bureaucrats* »). Pour sécuriser la prime associée à l'atteinte des objectifs ou tout simplement pour réduire la pression pesant sur leurs épaules, certains ont tendance à valoriser ce qui est mesuré et à se focaliser strictement sur ce qui mesuré par les indicateurs. C'est ce que l'on appelle l'« **effet réverbère** »<sup>486</sup> – un phénomène bien connu de certaines administrations. Dans certains cas, le système centré sur la performance produit même paradoxalement un effet **inverse, une forme** de « repli sur des procédures bureaucratiques » (report sur

481 A. Deville, « Christoph Hood, la quête du sens des mesures de la performance », in S. Chatelain-Ponroy, P. Gibert, M. Rival, A. Burlaud, Les grands auteurs en management public, éd. EMS, 2021, p. 353.  
482 C'est la réforme dite des « Service public Agreements » (PSA), i.e. de contrats conclus entre les départements et le Trésor dans le cadre de la programmation des dépenses.  
483 Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.  
484 C. Hood et al., *Regulation Inside Government. Waste-Watchers, Quality Price, and Sleaze-Busters*, Oxford University Press, 1999.  
485 P. Bézès, *op. cit.*, p. 30-31.  
486 G. Bevan et C. Hood, « What's Measured is What Matters : Targets and Gaming in the English Public Health Care System », *Public Administration*, 84 (3), 2006, p. 517-538.

l'usager de certaines tâches<sup>487</sup> en rejetant notamment les dossiers incomplets tant qu'ils n'ont pas été complètement renseignés par l'usager). Peuvent aussi se développer des pratiques de « **tri des bénéficiaires** », en privilégiant les groupes qui permettent d'atteindre plus facilement l'objectif fixé, et en écartant à l'inverse les « mauvais dossiers ». Enfin, ce système fondé sur la performance peut conduire à des « **mécanismes de moyennisation** » : ceux qui sont en-dessous de l'objectif s'efforcent de l'atteindre pendant que ceux qui sont au-dessus s'ajustent vers lui. Un autre effet pervers est d'alimenter des « *cimetières d'indicateurs « inertes* »<sup>488</sup>, *c'est-à-dire existants sur le papier et renseignés par les acteurs alors même qu'ils les considèrent comme des éléments annexes à leur activité et impropres à en rendre compte. De nombreux indicateurs n'ont ainsi pas de vie dans l'organisation : ce sont des données produites mais ignorées et ne faisant l'objet d'aucun usage* »<sup>489</sup>.

La question fondamentale reste celle de déterminer si, dans les faits, la mise en œuvre concrète de la démarche de performance depuis une vingtaine d'années s'est opérée, dans notre pays, au profit, ou pas, du *dernier kilomètre* de l'action publique.

#### ■ Les promesses partiellement tenues de la LOLF

En France, même si quelques initiatives inspirées du *New Public Management* ont pu être prises à partir des années 1970<sup>490</sup>, c'est la LOLF qui a véritablement introduit la logique de performance dans notre système administratif. L'ambition de cette réforme était double : « *accroître l'efficacité [de l'action publique et améliorer] l'efficience des politiques publiques, [par un renforcement] de la qualité du service public et [une] bonne gestion des deniers publics. Le renforcement de l'autonomie et de la responsabilisation des gestionnaires devait y contribuer, ceux-ci se voyant désormais confier des enveloppes globalisées et fongibles, au sein de programmes et de missions regroupant les moyens consacrés par l'État à chaque politique publique.* »<sup>491</sup>

Si la **LOLF a eu le grand mérite, d'une part, d'améliorer la lisibilité du budget de l'État**<sup>492</sup>, en remplaçant la ventilation antérieure des crédits (par chapitre et nature de dépenses) par des programmes correspondant à des objectifs de politiques publiques (138 en 2022) assortis d'une abondante production documentaire<sup>493</sup>, d'autre part, de **diffuser une attention aux résultats qui est bienvenue au sein des administrations publiques** (et même des organismes de protection sociale avec l'adoption des lois de financement de la sécurité sociale), elle n'a toutefois qu'imparfaitement atteint les espoirs qu'elle avait nourris.

487 V. à ce titre les travaux de Vincent Dubois.

488 V. Boussard, « Quand les règles s'incarnent : l'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du travail*, 43(4), 2011, p. 538-539.

489 P. Bézès, *op. cit.*, p. 33.

490 Assemblée nationale, *Mise en œuvre de la loi organisation relative aux lois de finances*, Rapport d'information, n° 2210, septembre 2019, p. 110.

491 Cour des comptes, *Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020, p. 103.

492 F. Ecalle, « Le 20<sup>e</sup> anniversaire de la LOLF », commentaire d'actualité, *FIPECO*, 28 juillet 2021.

493 Assemblée nationale, *Les décisions d'attribution des moyens budgétaires*, juillet 2011, p. 41-42 : « *Un des acquis incontestables de la LOLF est l'amélioration constante de la qualité des documents budgétaires et des informations transmises au Parlement.* »



**D'abord, l'annualité budgétaire reste pour l'essentiel la règle au détriment de l'approche pluriannuelle**, qui devait pourtant permettre d'élargir l'horizon temporel des gestionnaires<sup>494</sup>. Cette difficulté à respecter les trajectoires pluriannuelles, qui s'explique en partie par les chocs conjoncturels ayant affecté notre pays (crise des *subprimes*, pandémie Covid-19, poussée inflationniste liée à l'invasion de l'Ukraine), nuit à la capacité des acteurs publics à se projeter sur un horizon de moyen terme pour conduire les politiques publiques dont ils ont la responsabilité. Elle entretient des pratiques excessivement « court-termistes », telles que celles relevées plus haut (notamment à propos des appels à projets), ce qui, dans un certain nombre de situations, obère la capacité des politiques et services publics à atteindre effectivement leur *dernier kilomètre*.

**Ensuite, la promesse d'autonomie et de souplesse accrue faite aux gestionnaires n'a pas été vraiment au rendez-vous**. Contrairement à ce qu'ils attendaient, la fongibilité des crédits, qui devait donner aux acteurs publics la possibilité de procéder à des réallocations de crédits au sein d'un même programme en cours d'exécution afin de permettre une action publique plus souple et plus réactive, a parfois conduit, sous l'effet des gels et régulations budgétaires opérés, « à annuler en gestion certains crédits [pourtant] porteurs de politiques de modernisation [...] ». Dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2019, la Cour [des comptes] a ainsi constaté le caractère récurrent de la sous-consommation des crédits d'investissement, atteignant en moyenne 12,8% des crédits ouverts en loi de finances initiale [entre 2015 et 2019]. »<sup>495</sup> Sur le terrain, plusieurs facteurs ont également bridé les marges de fongibilité dont auraient pu disposer les administrations territoriales de l'État, notamment les préfets : la déclinaison des programmes en de multiples budgets opérationnels de programme (BOP) a ainsi eu pour effet de « consolider le fonctionnement vertical [...] de l'État »<sup>496</sup> ; les administrations centrales ont également eu tendance à fléchir très fortement les crédits et à contraindre les périodes utiles pour les consommer en procédant à leur délégation tardive et fractionnée. De même, contrairement à ce que permettait la LOLF, la déconcentration en matière de gestion des ressources humaines s'est avérée très limitée, certains ministères allant jusqu'à exiger la validation au niveau central des créations de postes d'agents contractuels...

Aux termes de travaux menés par la direction du budget et la DITP fin 2019 – début 2020, **deux circulaires sont toutefois venues corriger ces pratiques et renforcer les leviers d'actions des services déconcentrés** :

- la circulaire du Premier ministre du 10 mars 2021<sup>497</sup> a décidé de plusieurs mesures pour accélérer la déconcentration des moyens budgétaires et humains : dans son volet budgétaire, elle a acté le principe d'une notification des crédits de l'année n aux services déconcentrés dès la fin décembre n-1, puis la délégation de 80% de ces crédits avant la fin du premier trimestre ; elle

494 Une telle approche ne résulte pas directement de la LOLF, au moins dans la version initiale de celle-ci, mais elle en constitue le complément naturel et s'est affirmée depuis la création des lois de programmation des finances publiques par la révision constitutionnelle de 2008, qui contiennent une trajectoire indicative triennale, par mission et programme, des crédits de l'État.

495 Cour des comptes, *Finances publiques, op. cit.*, p. 130.

496 F. Ecalte, *op. cit.*, p. 9-10.

497 Circulaire n° 6251/SG du 10 mars 2021.

a étendu la période de gestion budgétaire jusqu'à la mi-décembre et décidé d'une allocation de principe des crédits reportés l'année précédente aux BOP les ayant générés ; elle a affirmé le caractère seulement indicatif du fléchage de certains crédits par les administrations centrales et engagé une refonte des maquettes budgétaires – deux ans après la publication de la circulaire, la direction du budget estime que, sur ces deux derniers aspects, les marges de progrès sont encore fortes. Dans son volet ressources humaines, la circulaire a également mis fin au système de validation des recrutements de contractuels par les administrations centrales ;

- la circulaire des ministres de la transformation et de la fonction publiques et des comptes publics du 22 décembre 2021 a introduit la possibilité pour les préfets de région de réallouer jusqu'à 3% de leur plafond d'emplois à une priorité locale. Même si le dispositif ne monte en charge que très progressivement (107 postes supprimés ou réalloués sur un potentiel de 2 400 en 2022...), il est perçu positivement par les préfets auditionnés.

**L'encadrement des dépenses de personnel de l'État a, pour sa part, soulevé des difficultés**. Soucieux à juste titre d'éviter les dérives<sup>498</sup> des dépenses de personnel de l'État (titre II au sens de la nomenclature budgétaire), le législateur organique avait pris soin d'encadrer ces dépenses de deux règles d'airain : le plafonnement des autorisations d'emplois par ministère ainsi que de la masse salariale par programme<sup>499</sup>, et le principe de la fongibilité asymétrique, consistant à permettre la réallocation des économies effectuées sur la masse salariale à d'autres dépenses, mais pas l'inverse. Si ce dernier principe ne joue aujourd'hui qu'à la marge (moins de 100 millions par an depuis 2016, soit moins de 0,1% du titre II<sup>500</sup>), les deux plafonds (en emploi et masse salariale) se sont avérés beaucoup plus contraignants au point d'obliger le gestionnaire, « [e]n cas de tension sur ces effectifs ou pour la conduction de projets à durée déterminée[, à] recourir aux services de prestataires externes. Ces dépenses seront alors imputées sur les crédits de fonctionnement (titre III). Ainsi, pour ses projets informatiques, l'État s'adresse majoritairement à des sociétés de services en ingénierie informatique (SSII) ou des cabinets de conseils privés. Cette solution en plus d'être deux à trois fois plus onéreuse que le recrutement d'un contractuel, peut nuire à la qualité du service public faute de capacité suffisante à piloter les prestations effectuées (délais allongés, pas de levier sur la motivation des équipes, déresponsabilisation de l'administration qui n'a pas réalisé l'ouvrage,...) »<sup>501</sup> L'externalisation de ces fonctions présente également l'inconvénient de priver certaines administrations des compétences de maîtrise d'ouvrage nécessaires au pilotage de ces projets (avec des conséquences parfois dommageables sur le résultat final). Ce constat conduit d'ailleurs certaines structures publiques à chercher à ré-internaliser certaines fonctions informatiques cruciales pour leur fonctionnement et à négocier une révision de leur plafond d'emploi auprès des autorités budgétaires.

498 F. Ecalte, « Les effectifs de la fonction publique de 1997 à 2020 », *FIFECSO*, janvier 2022.

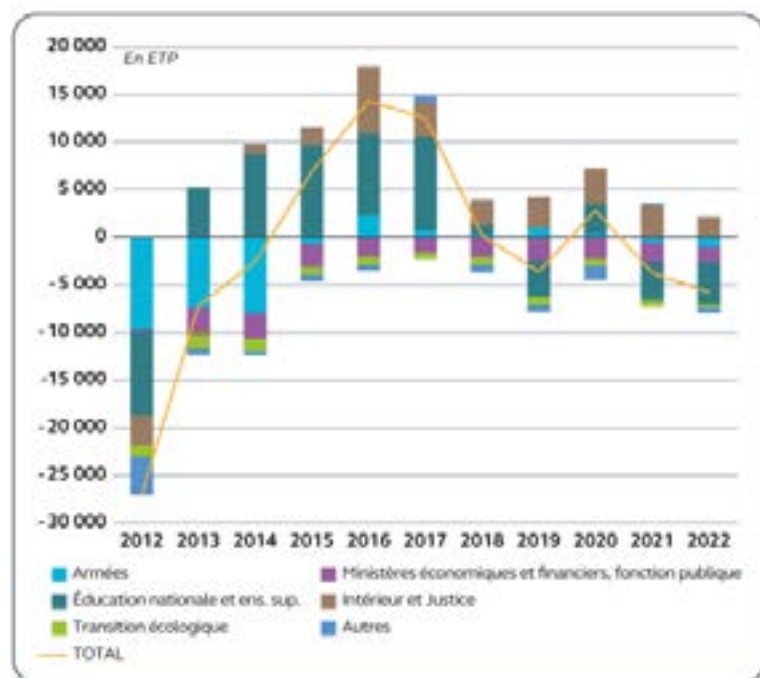
499 Chiffres clés du budget voté pour 2023 : en 2023, les dépenses de personnel s'établissent à 163,4 milliards d'euros (soit 33,4% des charges budgétaires de l'État) pour un plafond de 1 961 094 emplois autorisés (dont 53% pour le seul ministère de l'éducation nationale).

500 Cour des comptes, *op. cit.*, p. 131-132.

501 Assemblée nationale, *Mise en œuvre de la LOLF, op. cit.*, p. 133.



Dans d'autres administrations, c'est davantage la difficulté à « saturer » les plafonds d'emplois, c'est-à-dire à pouvoir recruter, faute d'attractivité de la fonction publique, qui se pose aujourd'hui (v. graphique ci-après)<sup>502</sup>. Le problème existe notamment de façon prononcée au ministère de l'éducation nationale.



Graphique n° 1 – Évolution du nombre de postes en exécution  
Source : Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2022*, avril 2023, p. 115

**Enfin, le système de performance, qui visait à passer d'une gestion par les moyens à une gestion par les résultats, apparaît, lui aussi, perfectible.** S'il ne fait aucun doute que l'élaboration des projets annuels et des rapports annuels de performance (PAP et RAP), dont la qualité est au demeurant saluée<sup>503</sup>, a permis d'enrichir considérablement l'information à la disposition du Parlement sur le budget de l'État, l'impact de ces outils sur la gestion publique est resté limité. « [L]information produite sur la performance [...] est peu utilisée par le Parlement, insuffisamment connue du grand public et n'influence que marginalement l'allocation des moyens »<sup>504</sup>, contrairement à ce que prescrivait pourtant l'article 1<sup>er</sup> de la LOLF. En outre, les indicateurs utilisés, qui restent très nombreux (640 en 2021 pour 342 objectifs), en dépit d'un effort

502 Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2022*, avril 2023, 115-116.

503 OCDE, *Revue du système de finances publiques en France*, 2018, p. 5 : « Dans l'ensemble, la qualité des documents budgétaires est particulièrement satisfaisante. Un ensemble complet d'informations financières et de données sur la performance est publié tout au long de l'année [...]. De plus, en s'employant à atteindre des objectifs de transparence, le ministère des Finances fait en sorte de rendre les documents budgétaires plus utiles et plus lisibles en consultant régulièrement un large éventail de parties prenantes, parmi lesquelles des citoyens et des parlementaires. »

504 Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018*, mai 2019, cité dans Cour des comptes, *Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020, p. 127-128.

de rationalisation depuis dix ans<sup>505</sup>, sont, pour près de la moitié d'entre eux, des indicateurs d'efficacité socio-économique générale, moins directement reliés à la bonne prise en compte du *dernier kilomètre*. Leur vocation est en effet d'abord de garantir l'économie de moyens dans la conduite de l'action publique. Mais bien utilisés, ils peuvent, néanmoins, y contribuer indirectement, en permettant soit de faire mieux avec les mêmes moyens, soit de faire aussi bien avec des moyens moindres. La difficulté est en pratique que « les responsables de programmes n'ont pas de prise sur ces facteurs et ne peuvent être jugés, par exemple, sur le nombre de chômeurs retrouvant un emploi ou l'abondance des oiseaux communs, indicateurs pourtant retenus dans les PAP et RAP. [...] »<sup>506</sup>.

Il paraîtrait préférable de privilégier à la place les « indicateurs de qualité des services publics, (18% du total des indicateurs), supposés refléter les attentes des usagers et pouvant reposer sur des enquêtes de satisfaction [et] les indicateurs d'efficacité de la gestion (33%), supposés refléter les attentes des contribuables »<sup>507</sup>, qui répondent eux complètement à une logique de *dernier kilomètre*. Enfin, 11% des quelque 1 302 sous-indicateurs identifiés dans les PAP et les RAP en 2021 n'étaient pas renseignés (dont un quart pour la seule mission Enseignement scolaire). Des marges de progrès existent donc. Dans son rapport de 2019, la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la LOLF avait d'ailleurs plaidé pour une « réduction du nombre des objectifs et indicateurs [afin d'alléger] le travail des administrations et [de faciliter] leur exploitation par les parlementaires ». Cet effort de rationalisation a été engagé depuis et pourrait certainement se poursuivre encore, notamment en distinguant « les objectifs de nature politique, essentiellement associés aux indicateurs socio-économiques, [relevant de la responsabilité du ministre], de ceux liés à la gestion administrative [et] relatifs à l'efficacité de la dépense et à la qualité des services publics [...] pour lesquels les gestionnaires (directeurs d'administration centrale, secrétaires généraux, responsables de programmes) disposent d'un véritable levier d'action »<sup>508</sup>. Pour renforcer l'effet utile de ces indicateurs, la loi organique du 28 décembre 2021 portant réforme de la LOLF a d'ailleurs prévu que les projets annuels de performances devront désormais se doter d'une trajectoire de performance triennale.

Ces efforts de rationalisation paraissent d'autant plus nécessaires que d'autres mesures de la performance ont essaimé ces dernières années au sein de l'État.

#### ■ Mesures de la performance : la recherche du bon dosage

**Indépendamment du cadre de performance fixé par la LOLF, la culture du résultat s'est fortement diffusée ces dernières années dans les administrations.** C'est elle qui a dicté d'abord, quoiqu'au travers d'objectifs et de méthodes bien distincts, les trois grands processus de réforme de l'État qui se sont succédés depuis quinze ans : la révision générale des politiques publiques (RGPP, de 2007 à 2012), la modernisation de l'action publique (MAP – de 2012 à 2017) et la démarche « Action Publique 2022 » (AP 2022) à partir de 2017.

505 Ils étaient plus d'un millier avant 2015.

506 F. Ecalle, *Le vingtième anniversaire de la LOLF*, op. cit.

507 F. Ecalle, *Comment améliorer le dispositif de performance...*, op. cit.

508 Assemblée nationale, *Mise en œuvre de la LOLF*, op. cit., p. 116.



Dans la même logique, **un mécanisme de pilotage des priorités du Gouvernement a également vu le jour en 2019**, à la suite de la crise des « gilets jaunes ». Animé par la DITP, il consiste concrètement à passer en revue, dans le cadre de réunions présidées par le secrétaire général de l'Élysée et le directeur de cabinet du Premier ministre, l'état d'avancement des politiques publiques identifiées comme prioritaires par le Gouvernement. Trois générations de priorités se sont succédé depuis 2019 : aux soixante-six « *objets de la vie quotidienne* » (OVQ)<sup>509</sup> identifiés en février 2019 (dédoublage des classes de CP et de CE en REP et REP+, plan vélo, Parcoursup, vaccination obligatoire, sortie du glyphosate, 80 km/h, élargissement de l'assurance-chômage...) ont succédé quatre-vingt « *réformes prioritaires* » en novembre 2020<sup>510</sup>, déclinées au niveau territorial et en partie accessibles en ligne via le Baromètre de l'Action publique, puis une soixantaine de « *politiques prioritaires du Gouvernement* » (PPG) rassemblant environ 150 chantiers prioritaires depuis septembre 2022<sup>511</sup>. À chaque étape, le processus s'est affiné et les administrations se le sont davantage appropriées : alors que les premiers OVQ avaient pu décontenancer certaines d'entre elles par leur nouveauté, la mise en place en 2021 d'un tableau de bord de suivi des réformes prioritaires dans l'outil PILOTE, assorti d'une « météo des projets »<sup>512</sup>, et la déclinaison des priorités nationales en feuilles de route interministérielles adressées à chaque préfet, comprenant les principales priorités retenues par ses soins et les projets structurants de son territoire, ont à l'évidence permis une montée en puissance du dispositif. Une nouvelle étape a été franchie, fin 2022, avec l'allocation de la moitié du complément indemnitaire annuel des préfets au regard des résultats atteints dans ce cadre<sup>513</sup>. Le processus se poursuit actuellement avec l'élaboration des indicateurs associés aux nouvelles PPG, pour lesquels certaines administrations centrales se sont efforcées de consulter les services déconcentrés, ce qui n'a toutefois pas été le cas de toutes. Il apparaît souhaitable que, en cohérence avec les logiques de responsabilité, les préfets ne soient évalués à l'avenir que sur des objectifs et indicateurs sur lesquels leur action a véritablement été prise.

Au-delà de ces outils nationaux de pilotage de l'action publique jusqu'au *dernier kilomètre*<sup>514</sup>, il existe par ailleurs de **nombreux outils de mesures internes de la performance dans les administrations**. Répondant à une enquête de la Cour des comptes en 2018<sup>515</sup>, « 45% des responsables de programme indiquaient ainsi [...]

509 V. annexe 2 de la circulaire du Premier ministre n° 6118/SG du 3 octobre 2019 sur le suivi des politiques publiques prioritaires de l'État en région.

510 Circulaire du Premier ministre n° 6230/SG du 18 novembre 2020 sur le suivi de l'exécution des priorités gouvernementales.

511 Circulaire de la Première ministre n° 06373/SG du 19 septembre 2022 relative aux politiques prioritaires du Gouvernement.

512 Chaque préfet étant invité à renseigner, projet par projet, le niveau de difficultés auxquels il est exposé : un soleil : « tout va bien » ; soleil/nuage : « ce n'est pas facile, il y a des obstacles mais je sais les lever » ; nuageux : « j'ai besoin d'aide pour débloquer une situation » ; orage : « il n'y aura pas de solution ».

513 Arrêté du 23 novembre 2022 pris pour l'application à certains emplois supérieurs de la fonction publique de l'État des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

514 Circulaire de la Première ministre du 19 septembre 2022, p. 2 : « Les préfets sont chargés de la déclinaison territoriale des politiques prioritaires du Gouvernement sur l'ensemble du champ d'intervention de l'État « jusqu'au dernier kilomètre », dans chaque département. »

515 Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018*, op. cit. p. 181.

*ne recourir qu'à des outils de mesure des performances internes [distincts de ceux de la] LOLF [...] dans la gestion de la performance de [leur] administration. [...] Par ailleurs,] pour 28,6% [des répondants dans les services déconcentrés], les objectifs fixés par leur supérieur hiérarchique ou ministre n'étaient pas alignés avec ceux des PAP et RAP. »* De fait, la charge de travail imposée aux services déconcentrés par les demandes de remontées d'informations (le fameux « reporting ») peut s'avérer parfois lourde, voire très lourde. Une étude inter-inspections menée en 2014 dans le périmètre des services relevant de l'« administration territoriale de l'État » l'avait estimée à l'époque à un équivalent de 3 000 emplois à temps plein (soit environ 4% des effectifs). « Enfin, la très faible pratique des restitutions aux services, ne serait-ce que pour leur permettre de se situer par rapport à une moyenne nationale, rend souvent le sens des remontées d'information peu perceptible par l'administration déconcentrée. »<sup>516</sup> Si certaines administrations semblent avoir surmonté ces écueils en développant des systèmes d'information adaptés aux pratiques métier (CAF, Pôle emploi, groupement d'intervention publique (GIP) Habitat et Interventions sociales en Ile de France<sup>517</sup>), il paraît souhaitable de veiller à ce que la nature, la multiplication et l'empilement des indicateurs ne pèsent pas trop lourdement sur le fonctionnement des administrations, et que ne soient sollicités que des indicateurs utiles au pilotage de l'action publique.

**Tout est question d'équilibre.** Si l'on ne peut que saluer le souci louable d'amélioration de l'efficacité des politiques et services publics, il y a matière à doser cet effort afin d'éviter les travers d'une nouvelle « bureaucratization par les nombres ».

#### ***b. Améliorer l'efficacité de l'action publique : maîtriser les coûts sans perdre de vue l'objectif du dernier kilomètre***

**C'est un fait connu sur lequel il n'est pas besoin d'insister ici : la situation de nos finances publiques est depuis longtemps dégradée.** Aucun budget n'a été voté en équilibre depuis 40 ans ; le poids des dépenses publiques par rapport à la richesse nationale n'a cessé de croître et il atteint 58,2% du PIB en 2022 (1 536 milliards d'euros)<sup>518</sup>, ce qui situe la France à la première place des États de la zone euro. Notre dette publique est elle aussi très élevée : de 60% du PIB à partir du milieu des années 1990, elle avoisine désormais les 3 000 milliards d'euros<sup>519</sup>, ce qui nous situe dans le groupe des six pays dont le niveau d'endettement dépasse 100% du PIB en 2023 (Grèce, Italie, Portugal, Espagne, Belgique).

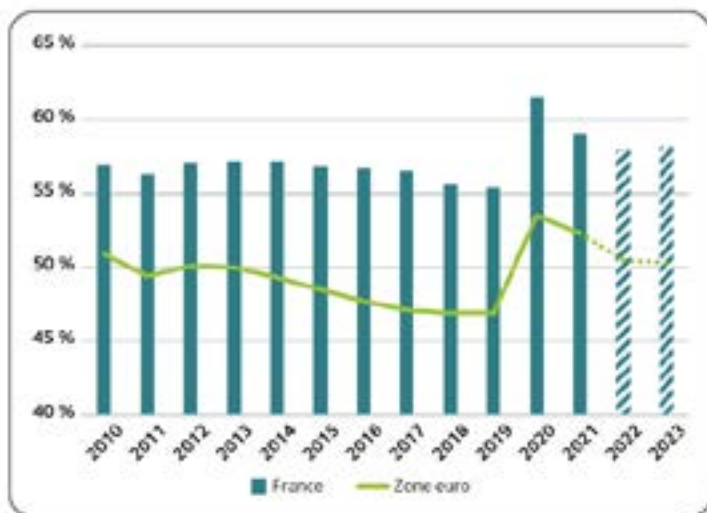
516 IGA, IGAS, IGF, *Simplification et rationalisation des outils de pilotage et modalités de compte rendu de l'administration territoriale de l'État*, 2014, p. 6-7.

517 Qui a réussi à faire prévaloir une approche métier directement utile au intervenants sociaux.

518 INSEE, *Dépenses et recettes publiques, données annuelles de 1960 à 2022*, 2023.

519 INSEE, *À la fin du 4<sup>e</sup> trimestre 2022, la dette publique s'établit à 2 950 milliards d'euros*, 2023.





Graphique n° 2 – Poids de la dépense publique dans le PIB  
(en % du PIB – y compris crédits d'impôts)

Source : Cour des comptes, Rapport annuel d'activité 2023, p. 24



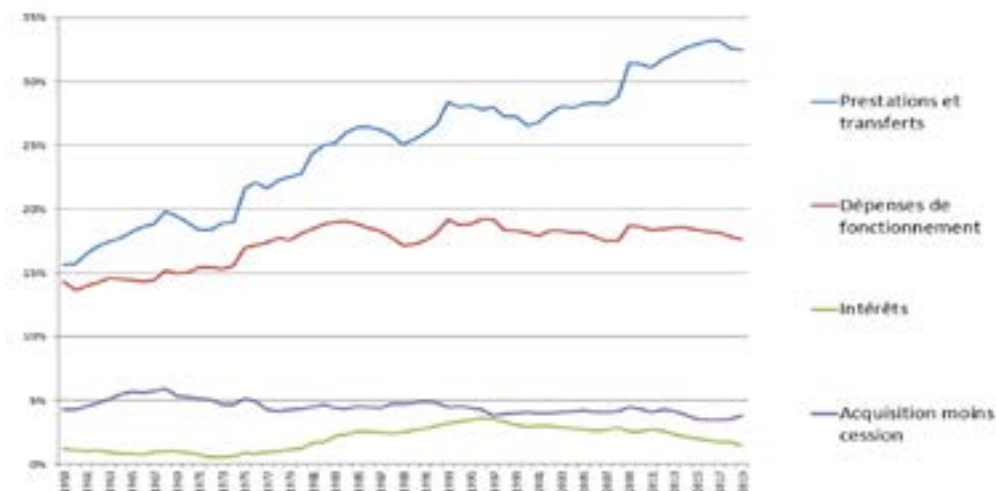
Graphique n° 3 – Évolution de la dette publique en % du PIB

Source : Cour des comptes, Situation

et Perspective des Finances Publiques, 2022, p. 46

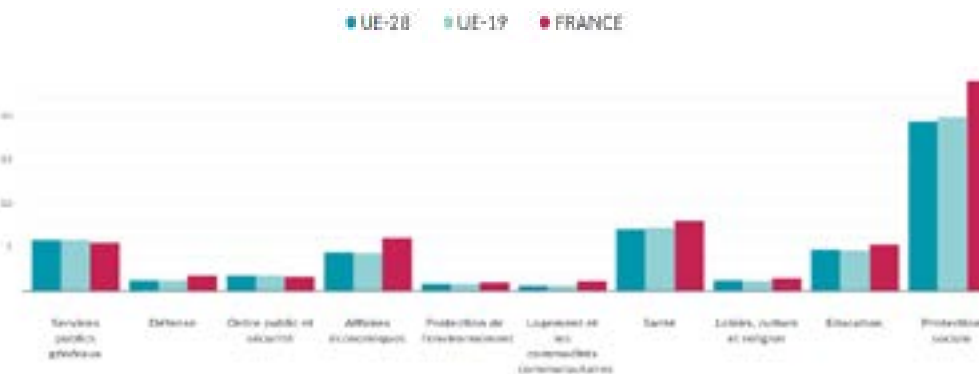
Il faut toutefois relever que cette hausse importante des dépenses publiques, y compris par rapport à la richesse nationale dans son ensemble, n'a pas concerné la part de ressources consacrée au fonctionnement des services publics, dont le poids par rapport au PIB est resté à peu près stable sur la période. En valeur relative, elle a même légèrement baissé de 0,5 point de PIB entre 1980 et 2019. En effet, ce

sont les dépenses de transferts aux ménages et aux entreprises (crédits d'impôts compris) qui ont absorbé l'essentiel de la hausse des dépenses publiques depuis 1980 (v. graphiques ci-après)<sup>520</sup>. À l'échelle de l'Union européenne, nous consacrons d'ailleurs légèrement moins de ressources aux services publics généraux que nos voisins en moyenne (5,5% du PIB en 2019 contre 5,8% pour la moyenne de l'UE). En revanche, nos dépenses publiques sont plus importantes pour tous les autres postes, notamment la protection sociale, la santé, l'éducation et le logement.



Graphique n° 4 – Décomposition des dépenses publiques en part du PIB en France (1959-2019)

Source : INSEE, tableau 3.201 Calculs @ BenjaminBriceFR



Graphique n° 5 – Part des dépenses des administrations publiques par fonction (en % du PIB) en 2019

Source : Eurostat

520 B. Brice, *La sobriété gagnante, pouvoir d'achat, écologie, déficits : comment sortir de l'impasse*, Librinova, 20 juillet 2022, p. 306.



Ce constat s'explique notamment par les efforts de maîtrise des dépenses publiques, qui se sont principalement concentrés sur les appareils productifs des administrations et leurs dépenses de fonctionnement, auxquels se sont légitimement prêtés les gouvernements successifs depuis une quinzaine d'années, encouragés dans cette voie par l'OCDE qui promeut une démarche consistant à rechercher « le meilleur service au moindre coût » (« Value for money »<sup>521</sup>).

### **Encadré n° 7 – Les limites des exercices successifs de revues des dépenses publiques**

Trois vagues de revues des dépenses ont été initiées depuis 2007 : la revue générale des politiques (RGPP), qui a conduit à supprimer 150 000 postes (-3%) en vertu de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et à réaliser 12 milliards d'euros d'économies<sup>522</sup> ; la revue des dépenses initiée par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 (400 millions d'économies documentées sur le budget de l'État en 2015 et 2016 et 90 millions sur le budget de la sécurité sociale) et la démarche « Action publique 2022 », qui a notamment « inspiré des réformes engagées à partir de 2018 comme le plan « Ma santé 2022 », la loi de 2018 sur le logement dite ELAN, la loi de transformation de la fonction publique de 2019 ou encore l'allègement des procédures de contrôle budgétaire et la rationalisation du recouvrement des impôts et cotisations sociales »<sup>523</sup>, mais dont l'impact budgétaire n'est pas entièrement consolidé à ce stade.

**L'un des traits caractéristiques de ces revues de dépenses est d'avoir poursuivi un effort de rationalisation des fonctions support de l'État.** La RGPP a non seulement conduit à revoir profondément les organisations en administrations centrales et sur le terrain<sup>524</sup>, comme déjà évoqué, mais elle a également mis en œuvre de « nombreux chantiers de regroupement de services de ressources humaines [...], ainsi que des mesures de mutualisation de la logistique ou de tâches de gestion. À titre d'exemple : le ministère de l'intérieur [a réorganisé] la fonction RH des préfectures, conduit plusieurs chantiers d'intégration RH (personnels du ministère de l'outre-mer, personnels civils de la gendarmerie nationale), [mutualisé] le soutien automobile entre police et gendarmerie, [achevé] la première phase de rationalisation du réseau de formation de la police nationale et [réformé] la gouvernance de ses systèmes d'information ; le ministère des affaires étrangères [a ouvert] le chantier de la simplification de la dépense à l'étranger, [créé] des services de gestion communs dans ses ambassades et

521 OCDE, *Value for money in Government, Building on Basics*, 2015.

522 IGA, IGAS, IGF, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, septembre 2012.

523 F. Ecalle, *Que faut-il attendre de la revue des dépenses publiques ?*, op. cit.

524 IGA, IGAS, IGF, *Bilan de la RGPP...*, op. cit., p. 27-28 : « En administration centrale, les organisations ont été systématiquement révisées : - regroupement des fonctions support sous l'autorité du secrétaire général ; [...] Dans les services déconcentrés, la réforme de l'administration territoriale de l'État a modifié en profondeur les structures existantes ; les administrations qui ne relèvent pas de son périmètre se transforment également (réforme de la carte judiciaire, création des ARS, constitution du réseau unifié DGFIP, création des bases de défense). Il s'agit des réformes les plus radicales et les plus lourdes de conséquences de ces dernières décennies. »

[regroupé] ses achats centraux dans un service unique ; le ministère de la justice [a mis] en place des plates-formes interrégionales de gestion ; le ministère de la défense [a] conduit des chantiers portant sur l'organisation, le soutien, l'administration et le fonctionnement, [devant permettre] à terme de supprimer 36 000 postes (en plus des suppressions liées à la réduction du format des armées). La mutualisation des services fournis aux trois armées [a] [entraîné] notamment la création de 51 bases de défense en métropole, ce qui [a conduit à] la fermeture d'un plus grand nombre de structures préexistantes. »<sup>525</sup>

Or, comme les relèvent les inspections, « le bilan [de ces rationalisations] est à nuancer. [En effet,] l'accent mis sur la rationalisation des fonctions support n'est pas exempt de risques. Ces fonctions n'ont pas été seulement réorganisées sous l'autorité des secrétaires généraux. Elles ont été également soumises à des réductions de moyens, notamment d'effectifs, alors qu'elles étaient fortement sollicitées au profit d'autres réformes (RH, systèmes d'information notamment). D'ailleurs si ces fonctions sont souvent considérées en France comme budgétivores et consommatrices en effectif, le rapport de l'OCDE sur la RGPP infirme cette analyse<sup>526</sup> : sur huit pays de l'OCDE, la France se situe en-dessous de la moyenne en termes d'ETP pour 1 000 habitants consacrés aux fonctions support dans l'administration. [Enfin], l'accumulation des réformes touchant aux fonctions support suscite un effet de saturation des personnels. »

L'effort de rationalisation des fonctions support s'est également poursuivi avec « Action publique 2022 » et la création dans le cadre de son volet territorial (OTE – organisation territoriale de l'État) des secrétariats généraux communs (SGC) aux préfectures et DDI<sup>527</sup> en 2021. L'objectif poursuivi par cette réforme était notamment de professionnaliser les agents affectés à des fonctions support, en leur permettant de développer une expertise plus importante, de garantir la réalisation effective d'un certain nombre de services auprès des DDI et préfectures malgré les réductions d'effectifs dont avaient fait l'objet ces structures, mais aussi de dégager des marges en emplois pour les réallouer sur les fonctions métiers<sup>528</sup>. Or, « sans attendre les effets escomptés de la réforme, [environ] 2,6% des ETP réalisant des fonctions support au sein des DDI [...] ont été supprimés. [...] De plus, un grand nombre d'agents, compétents sur les missions transférées aux SGC, [a] fait le choix de ne pas suivre [son] poste et de rester au sein des DDI. [...] Il en est résulté, dès l'amorçage de la réforme, des pertes de compétences très importantes, en particulier en matière de gestion RH des agents du périmètre ATE. Il a donc fallu maintenir des agents sous lettre de mission au sein des DDI et, au sein des SGC, former des agents dans des délais très contraints »<sup>529</sup>. Par ailleurs, et plus fondamentalement encore, on peut regretter que cette réforme

525 *Ibid.*, p. 32.

526 OCDE, *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France – Une perspective internationale sur la RGPP*, 2012, p. 95 : Danemark 0,2 ; Norvège et Pays-Bas 0,5 ; France 0,7 ; Espagne et Autriche 0,8 ; Australie 1,3 ; Canada 1,5 ; Finlande 1,6 ; moyenne 0,9.

527 Mutualisation opérée sans avoir fait converger les processus RH au préalable.

528 Circulaire du Premier ministre du 2 août 2019 portant sur la constitution des SGC : « la moitié des gains obtenus grâce à la création de ces entités viendra abonder la réserve régionale d'emplois en vue d'un redéploiement vers les fonctions « métier », notamment au profit de l'ingénierie territoriale, à l'échelon départemental ».

529 Sénat, *Mission sur le contrôle budgétaire relatif aux secrétariats généraux communs*, 2022.

*n'ait pas été précédée du lancement préalable du chantier de convergences des régimes indemnitaires et de l'action sociale des différents corps gérés par les SGC, ce qui rend la tâche des agents ardue et ce qui est un frein majeur à la fluidité des carrières. Ce chantier vient toutefois de s'engager...*

Avec un ratio « gérants/gérés » – l'unité de mesure de l'efficacité de la gestion des ressources humaines – de l'ordre de 2% au niveau de la fonction publique de l'État, modulo quelques écarts entre le taux d'encadrement de la mission « Enseignement scolaire » (0,6%) et celui de la mission « Travail et emploi » (3,96%), de même qu'au niveau de la fonction publique territoriale<sup>530</sup>, les marges d'optimisation semblent avoir été atteintes<sup>531</sup>, du moins à structures administratives constantes.

**Cet effort de rationalisation ne paraît avoir donné que des résultats limités sur le plan budgétaire et mitigés s'agissant de l'efficacité des services publics et de l'effectivité de leur dernier kilomètre.**

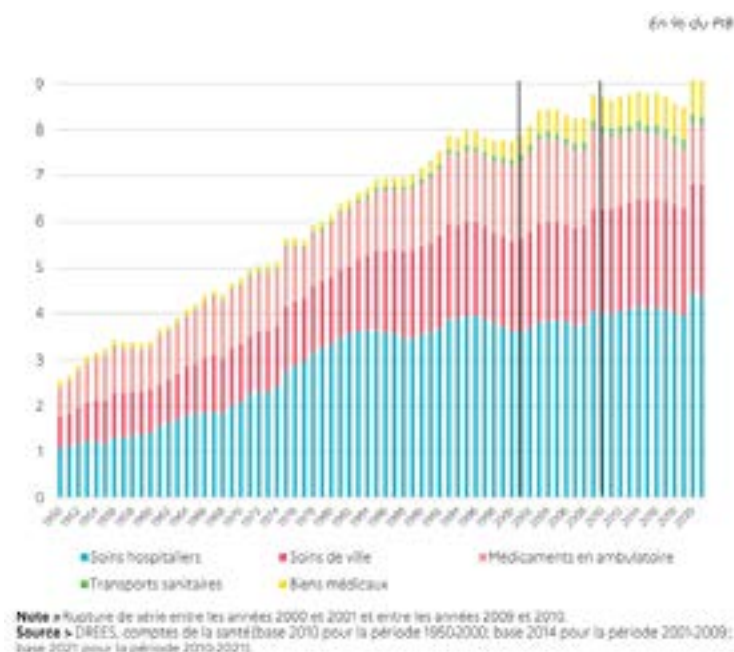
**Le secteur de la santé est certainement le secteur dans lequel les usagers et même les agents ont le plus fort sentiment de dégradation de la qualité et de l'efficacité, alors même que l'évolution des dépenses est restée élevée.** La France consacre globalement plus de moyens que ses voisins européens aux dépenses de santé en pourcentage de PIB (12,3% en 2021 contre 11,9% dans l'Union européenne à 15, mais toutefois moins que l'Allemagne qui y consacre 12,8% ou que les États-Unis, loin en tête des pays de l'OCDE avec 17,8%<sup>532</sup>), dont près de la moitié pour l'hôpital<sup>533</sup>. Surtout, la France est l'un des pays de l'Union européenne dans lequel la part de cette dépense globale prise en charge par les collectivités publiques est la plus importante et où le « reste à charge » des ménages et la part des assurances privées sont les plus faibles ; ce constat ne doit toutefois pas masquer le fait que, si la prise en charge est significative pour les affections de longue durée, elle est toutefois inférieure à 50% pour les soins courants. Face à la hausse tendancielle des dépenses de santé et à son incidence sur les finances publiques, des efforts de régulation ont été entamés à partir du milieu des années 1980 (dotation globale hospitalière en 1984, exonération du ticket modérateur des patients en affection de longue durée limitée à ces seules dépenses en 1986, introduction en 1997 dans les lois de financement de la sécurité sociale d'objectifs nationaux de progression des dépenses de l'assurance maladie – ONDAM), et surtout à partir des années 2000 (introduction de la tarification à l'activité à l'hôpital en 2004, promotion des médicaments génériques, baisses des remboursements et déremboursements de certains médicaments, action sur les tarifs médicaux et des consultations médicales, etc.) pour tenter d'en maîtriser la croissance.

530 IGA, CGFI, *Actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales Revue de dépenses*, juin 2017.

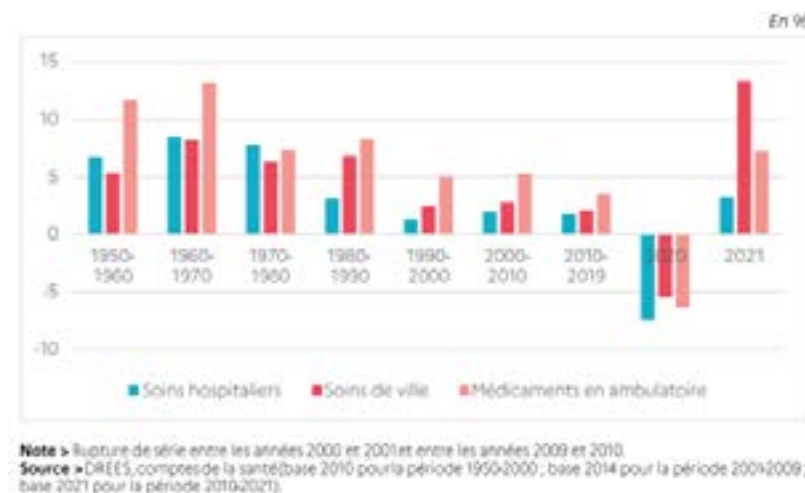
531 S'agissant des établissements de santé, le ratio personnels administratifs/personnel aboutit à un taux constant de 10% dans la fonction publique hospitalière depuis 2013 et de 13% dans les cliniques privées (source : DRESS, « Les évolutions des effectifs du secteur hospitalier », *Etablissements de santé*, 2022, p. 63).

532 DRESS, *Les dépenses de santé en 2021, Résultats des comptes de la santé*, 2022, p. 18-19.

533 *Ibid.*, p. 26-27 : Les dépenses hospitalières représentaient 48,3% de la « consommation de soins et biens médicaux » en 2021, contre 27% pour les soins de ville, 13,7% pour les médicaments, 8,5% pour les autres biens médicaux et 2,5% pour les transports sanitaires.



Graphique n° 6 – La consommation de soins et biens de santé et ses principaux postes en % du PIB depuis 1950  
 Source : DRESS, *Dépenses de santé 2021*, p. 32



Graphique n° 7 – Taux de croissance annuel moyen des principaux postes de la consommation de soins et biens de santé en volume  
 Source : DRESS, *Dépenses de santé 2021*, p. 33



Concrètement, alors que certains considéraient que l'évolution démographique induisait une tendance naturelle à l'augmentation des dépenses de santé de l'ordre de 4,5% par an<sup>534</sup>, cette dernière a été globalement contenue à 2,3% par an depuis l'introduction de l'ONDAM, ce qui a nécessité de modérer les dépenses, sauf à augmenter le reste à charge des patients. La fédération hospitalière de France estime ainsi à « 10 milliards d'euros le volume d'économies réalisé par les hôpitaux depuis l'introduction de l'ONDAM ». Les dépenses de personnel représentant environ les deux-tiers des dépenses hospitalières, l'effort a principalement pesé sur la masse salariale, succédant à une très forte augmentation de l'emploi hospitalier consécutive, au début des années 2000, à l'introduction des 35 heures. « Un grand nombre d'établissements ont dû diminuer leur masse salariale aboutissant à des réductions d'effectifs de 5% à 10% sur 4 ou 5 ans. Cela s'est accompagné de réorganisations importantes (regroupements de sites, fermetures d'hôpitaux vétustes, suppression d'activités en doublon, etc.). Les règles appliquées dans ces établissements s'apparentent aux pratiques « RGPP » même si elles ont été plus modulées : non remplacement d'un départ à la retraite sur deux chez les personnels non soignants, non remplacement d'un départ sur trois pour les personnels soignants autres qu'infirmiers mais remplacement intégral des départs pour les infirmiers. »<sup>535</sup>

Pour accompagner ce mouvement, le nombre de lits d'hospitalisation à temps complet a été réduit – il est passé, « toutes disciplines et tous secteurs confondus [exception faite des capacités en moyen séjour (soins de suite et de réadaptation)], [...] de 468 400 [en 2003] à 386 900 [en 2020], soit une diminution de 81 500 lits d'hospitalisation depuis 2003. La densité pour 10 000 habitants est ainsi passée de 75,8 lits en 2003 à 57,4 lits en 2020 (-24%) »<sup>536</sup>. Cette diminution s'est accompagnée en contrepartie d'une hausse du nombre de places d'hospitalisation partielles (30 300 places créées sur la période) et en hospitalisation à domicile (HAD – 14 400 places créées). On a ainsi transformé un « hôpital de stock en [un] hôpital de flux »<sup>537</sup>. Pour beaucoup de praticiens hospitaliers, la tarification à l'acte aurait eu l'effet pervers de les contraindre à sérier entre les actes et patients « rentables » et ceux qui ne le seraient pas (patients en affection de longue durée notamment, qui auraient été renvoyés vers la HAD ou des prises en charge en secteur libéral).

Enfin, pour le Haut-Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, « [l]e respect d'un taux de croissance de l'ONDAM de 2,3% par an en moyenne [aurait] participé, même si ce n'est pas le seul facteur d'explication, au creusement des déficits hospitaliers, à une baisse des investissements, et à une dégradation du climat social dans les établissements. »<sup>538</sup> De même, le desserrement provisoire de la contrainte pendant la période Covid-19 et l'alternance entre « une longue période de fortes contraintes budgétaires et un afflux massif de crédits [a eu, selon lui, un effet] déstabilisant pour les acteurs et ne permet pas une allocation optimale des ressources. »<sup>539</sup>

534 B. Brice, *op. cit.*, p. 275 et svtes.

535 IGA, IGAS, IGF, *Bilan de la RGPP...*, p. 34.

536 *Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale - Maladie* (securite-sociale.fr), p. 45.

537 S. Velut, *L'Hôpital, une nouvelle industrie : Le langage comme symptôme*, Gallimard, 2020.

538 *Rapport du HCAAM sur la régulation du système de santé*, 2021, p. 30-31-32.

539 *Ibid.* : « Ces tensions et la crise Covid ont conduit le Gouvernement à desserrer provisoirement la contrainte, essentiellement à l'hôpital, via des plans ad hoc en 2019 (1,5 Md€ et 10 Md€ de reprise de dettes et d'investissement) et 2020 (8,9 Md€ d'augmentations salariales et 19 Md€ d'investissements, intégrant les

Ainsi, si la maîtrise des dépenses publiques s'entend tout à fait, elle doit s'accompagner d'un effort de maîtrise des dépenses de santé, sauf à accroître le reste à charge pour les patients et à réduire leur accès aux soins et à la prévention. Cet exemple illustre la tension qui existe entre une exigence strictement comptable, imposée notamment par la situation de nos finances publiques, et la mise en œuvre effective du *dernier kilomètre* de l'action publique.

## 1.3. Une crise de confiance dans l'action publique

Entre des usagers aux attentes et aux profils plus diversifiés et des administrations qui ont connu d'importants changements dans leur organisation et leur mode de fonctionnement, une distance voire un fossé s'est progressivement creusé. Cette difficulté à atteindre le *dernier kilomètre* de l'action publique a nourri une crise de confiance préoccupante, heureusement sérieusement prise en compte par les pouvoirs publics.

### 1.3.1. Cette crise de confiance est multiple

Elle se manifeste tant du côté des acteurs, y compris en interne à l'administration, que du côté des usagers, dans la perception qu'ils ont de l'action publique.

#### *a. Des agents et acteurs publics engagés mais qui s'essoufflent*

Il ne s'agit pas de tracer un tableau entièrement pessimiste du fonctionnement de l'action publique – les chapitres précédents ont montré que l'engagement et le souci de bien faire en étaient souvent les aiguillons. Il reste que, dans certains secteurs en particulier, la situation est préoccupante. Pour les Français, trois institutions au cœur du « pacte républicain » et auxquels ils sont très attachés connaissent une crise profonde : l'hôpital, garant de la santé ; l'école, garante de l'instruction et de l'égalité des chances ; la justice, garante ultime du respect du droit.

#### ■ Des institutions en crise

**L'hôpital public traverse une crise profonde.** « Les symptômes [de cette crise] sont nombreux et, s'ils ne datent pas de la crise sanitaire, celle-ci n'a bien sûr rien arrangé : fermetures subies de lits, postes vacants, explosion de l'intérêt, absentéisme, démissions, soignants en « burn-out », gel des rémunérations, engorgement croissant des services d'accueil des urgences, fonctionnement « en mode dégradé » de ces services dans certains sites, déficits chroniques, etc. »<sup>540</sup>

mesures de 2019). (...) Alternier une longue période de fortes contraintes budgétaires et un afflux massif de crédits est déstabilisant pour les acteurs et ne permet pas une allocation optimale des ressources. »

540 R. Cash, « [Crise de l'hôpital public ou crise du système de soins ?](#) », *Les tribunes de la santé*, 2022/1, n° 71, p. 47 à 59.



Cette crise est multiforme.

En premier lieu, les difficultés propres à la « chaîne amont » de l'hôpital conduisent à ce que de plus en plus d'usagers ont recours aux urgences pour un simple diagnostic ou une prise en charge rapide<sup>541</sup>, faute d'avoir trouvé une réponse adéquate dans le système de santé<sup>542</sup>. Deux facteurs concourent à cette situation : d'une part, une permanence des soins la nuit, les dimanches et jours fériés qui repose depuis 2004<sup>543</sup> sur les médecins volontaires (environ 40% d'entre eux) et s'appuie désormais, dans certains territoires, essentiellement sur l'hôpital ; d'autre part, les tensions déjà évoquées pesant sur la démographie médicale, dont l'effet est de priver environ 11% de la population de médecins traitants. Il faut toutefois avoir une vision d'ensemble du sujet : alors que les urgences accueillent environ 22 millions de patients par an, les médecins généralistes en voient près d'un million en consultation chaque jour. Une part de la solution à l'**engorgement des urgences** passe donc par un renforcement de la prise en charge des patients par la médecine de ville.

Le règlement arbitral élaboré en avril 2023<sup>544</sup>, à la suite de l'échec des discussions entre la CNAM et les syndicats de médecins, ouvre quelques pistes provisoires pour répondre à la crise (élargissement du recours au dispositif des assistants médicaux<sup>545</sup> afin de décharger les médecins de certaines tâches administratives et de libérer du temps de consultation ; revalorisation financière accordée aux médecins acceptant de devenir le médecin traitant d'un patient en affectation de longue durée (ALD)<sup>546</sup> afin de permettre à tous d'en avoir un ; pérennisation des mesures prises durant l'été 2022 pour améliorer la prise en charge des soins non programmés<sup>547</sup> ; revalorisation de 25 à 26,50 euros de la consultation médicale de base – question qui continue à constituer le principal point d'achoppement avec les représentants de médecins –, ainsi qu'une revalorisation de la prise en charge des personnes fragiles<sup>548</sup>). Ces dispositions prolongent celles de la loi de

541 <https://www.vie-publique.fr/eclairage/272843-crise-des-urgences-medicales-un-malaise-persistant> « Depuis leur création (...) les services des urgences ont connu une croissance soutenue et régulière de leur activité avec une hausse de leur fréquentation estimée à 3,5% par an. »

542 V. Cour des comptes, *Les urgences hospitalières : une fréquentation croissante, une articulation avec la médecine de ville à repenser*, [Rapport annuel sur la sécurité sociale 2014](#).

543 C'est le [décret n° 2003-880](#) du 15 septembre 2003 qui a rendu la participation des médecins libéraux à la permanence des soins facultative.

544 *Remise du règlement arbitral organisant les rapports entre les médecins libéraux et l'Assurance maladie - Ministère de la Santé et de la Prévention* ([sante.gouv.fr](https://sante.gouv.fr)).

545 Il s'agit concrètement d'une aide à l'embauche à mi-temps ou à temps plein d'assistants médicaux (chargés notamment des fonctions de secrétariat), financée par l'assurance maladie, instituée par un avenant à la convention médicale de 2019. L'objectif est d'atteindre le recrutement de 10 000 assistants médicaux d'ici la fin 2024.

546 Début 2023, 600 000 patients en ALD n'avaient pas de médecin traitant.

547 La prise en charge des soins non-programmés fait l'objet d'un dispositif pilote testé dans 22 départements dit « Service d'accès aux soins » (SAS), initié dans le cadre du *Pacte pour la refondation des urgences en 2019*. Il s'agit de permettre à un patient qui n'a pas de médecin traitant ou dont le médecin traitant n'est pas disponible d'obtenir, via un simple appel au 15, une orientation vers un autre médecin ou une prise en charge par le SAMU en cas d'urgence. Le dispositif est régulé par des médecins libéraux ; les consultations libérées par les médecins libéraux pour répondre à ces demandes de soins non-programmés bénéficient d'une majoration.

548 Le forfait « patientèle médecin traitant » que chaque médecin traitant perçoit en plus des rémunérations à l'acte pour les patients de plus de 80 ans ou en ALD est revalorisé de 4 euros.

financement de la sécurité sociale pour 2023 qui a notamment prévu d'exonérer, sous certaines conditions, de cotisations d'assurance vieillesse les médecins retraités reprenant leur activité en 2023 et de créer une quatrième année d'internat en médecine générale (à effectuer en ambulatoire en priorité dans les zones médicalement tendues) pour répondre au problème de la démographie médicale. En complément, la loi du 19 mai 2023 portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé, dite « loi Rist »<sup>549</sup>, établit le principe d'une responsabilité collective des établissements et des professionnels de santé en matière de permanence des soins, et en étend le principe aux dentistes et professionnels paramédicaux (sages-femmes et infirmiers).

En deuxième lieu, **l'hôpital est confronté à des difficultés de fonctionnement interne**.

La première difficulté de l'hôpital tient aux tensions qui existent en matière de ressources humaines auxquelles il doit faire face. Alors même que les effectifs de soignants ont globalement crû dans les hôpitaux publics depuis une dizaine d'années<sup>550</sup>, cette évolution masque toutefois des réalités contrastées.

Du côté des personnels médicaux, la hausse des effectifs a particulièrement concerné les internes (effet induit du relâchement du *numerus clausus*) et, parmi les médecins, elle s'est principalement faite au bénéfice de contractuels ou de médecins étrangers, notamment dans les hôpitaux de proximité où l'intérim est devenu une pratique usuelle<sup>551</sup>. Les vacances de postes sont particulièrement significatives dans certaines disciplines (radiologie, anesthésie) en raison des écarts de rémunération entre le secteur public et le secteur libéral. Dans les services d'urgence, ce taux de vacance était même estimé en 2017 à 25% des praticiens hospitaliers à temps plein et 45% des praticiens hospitaliers à mi-temps, la situation étant encore plus problématique outre-mer. Face aux dérives observées<sup>552</sup>, les pouvoirs publics se sont efforcés, ces dernières années – une première fois en 2016<sup>553</sup> et plus récemment à l'occasion de la *loi Rist* de 2021<sup>554</sup>, de

549 Loi n° 2023-379 19 mai 2023 portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé.

550 *Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale 2022*, op. cit., p. 51 : « Dans le secteur public, les effectifs médicaux salariés ont augmenté de 16,2% entre 2011 et 2020, passant de 122 300 à 142 100 personnes physiques salariées au 31 décembre. Cette hausse est plus forte pour les internes (+36,2%) que pour les médecins et assimilés (+11,2%) et les sages-femmes (+9,4%) » ; « La progression des effectifs infirmiers entre 2011 et 2020 (+7,5%) contribue à plus de la moitié de la hausse des effectifs de personnel non médical dans le secteur public. »

551 *Ibid.* : « La Cour des comptes s'est penchée à plusieurs reprises sur ce problème. Elle indique que le CHRU de Brest, hôpital qui dépense le plus en intérim médical, a vu ses coûts d'intérim passer de 1,7 million d'euros en 2015 à 6,5 millions d'euros en 2018. Toutefois, en part relative, les CHU sont moins touchés que les petits centres hospitaliers (CH) en zone rurale ou semi-rurale. Ainsi, au CH de Parthenay, le coût annuel de l'intérim a plus que doublé en quatre ans pour atteindre 2,5 millions d'euros en 2018 ; cela revient à rémunérer 20 médecins à temps plein alors qu'en pratique seuls 6 travaillent. »

552 *Ibid.* : « La rémunération des praticiens peut atteindre des coûts à la journée de 1 300 € net et de 2 000 € pour 24h (soit 4 500 € brut). Les exigences de rémunération sont particulièrement fortes à certaines périodes de l'année (Noël, jour de l'an ou congés estivaux). »

553 L'art. 136 de la [loi n° 2016-41](#) du 26 janvier 2016 a introduit un principe de plafonnement, fixé par le décret n° 2017-1605 du 24 novembre 2017 et l'arrêté du 24 novembre 2017.

554 [L'art. 33](#) de la loi du 26 avril 2021 autorise le comptable public à rejeter les rémunérations ne respectant pas le plafond et prévoit que le DG de l'ARS défère les actes irréguliers au TA.



plafonner les montants de rémunération susceptibles d'être versés à ces praticiens intérimaires<sup>555</sup>.

Au-delà de ces questions de coûts, certains professionnels auditionnés déplorent aussi la dégradation du travail en équipe (liée non seulement au recours à l'intérim, qui réduit les échanges d'information, mais aussi à la globalisation des équipes – les infirmiers passant d'un service à l'autre pour répondre aux vacances de postes) au risque parfois de réduire la qualité de la prise en charge des patients elle-même.

Du côté des personnels infirmiers, si leur nombre dans les hôpitaux publics a augmenté depuis vingt ans (+23% entre 2003 et 2018<sup>556</sup>), des tensions sur les recrutements sont toutefois apparues dans les années récentes. En dépit des augmentations de rémunérations actées par le « Ségur de la Santé », l'hôpital n'est plus attractif – alors qu'il absorbait 80% des sorties d'écoles d'infirmières il y a quelques années, ce taux est descendu à 40% aujourd'hui – et le *turn-over* y est très élevé : trois ans après leur recrutement, un tiers des jeunes infirmiers quittent l'hôpital pour s'installer en secteur libéral notamment. Plusieurs causes expliquent ce phénomène : d'abord, les conditions de travail – les changements fréquents de plannings, le fait de pouvoir être rappelé sur ses congés,... autant de sujétions qui sont moins acceptées aujourd'hui. Ensuite, dans des services où le taux de renouvellement est élevé, la charge de travail repose sur des équipes plus jeunes, moins expérimentées, et peut-être dès lors plus exposées à un sentiment d'insécurité à l'idée de mal faire. Le phénomène se serait d'ailleurs amplifié depuis le changement en 2009 du référentiel de formations des études d'infirmières qui a réduit de plus de moitié le volume de stages à effectuer. Il arrive même que des situations aberrantes se produisent, telles que celle relevée par la fédération des associations générales étudiantes en région Rhône-Alpes-Auvergne où certaines formations d'élèves infirmiers relatives aux conditions d'hygiène se déroulent non pas dans des structures de soins mais chez des boulangers...

Au-delà des personnels infirmiers, les effectifs d'aides-soignants ont globalement stagné depuis dix ans et ceux de la catégorie des « autres soignants » (catégorie qui, derrière son appellation peu valorisante regroupe en réalité des personnels qui contribuent de manière très précieuse au fonctionnement du système en mettant « de l'huile dans les rouages » comme le faisaient jadis les « graisseurs » dans le secteur de l'industrie) ont subi une diminution sensible (8% entre 2013 et 2018), sous l'effet notamment de la suppression des contrats aidés dans les hôpitaux.

Dans ce contexte, **l'engorgement des urgences vient amplifier la crise du système.** Nombre de praticiens hospitaliers témoignent de déprogrammations d'interventions chirurgicales opérées à la dernière minute faute de bloc opératoire ou d'infirmiers disponibles, parce que mobilisées aux urgences. À l'incompréhension légitime, voire à l'agressivité que ce type d'annonces peut susciter chez les patients atteints de pathologies lourdes, la répétition de ce type d'évènements peut finir par décourager

555 Le juge des référés du Conseil d'État a rejeté récemment un recours tendant à l'annulation de l'instruction du 17 mars 2023 qui était venue préciser les modalités de contrôle de ces dépenses dans les établissements de santé JRCE, 17 mai 2023, n° 472988.

556 DRESS, « [Les évolutions des effectifs salariés du secteur hospitalier](#) », *Les établissements de santé*, éd. 2021, juillet 2021, p. 39.

de jeunes praticiens de la pratique hospitalière et les pousser à aller dans le secteur privé, d'autant que les rémunérations y sont nettement plus importantes, voire à s'expatrier, ce qui, outre la perte sèche pour le secteur public voire pour la médecine française en général, risque d'avoir des conséquences, à terme, sur les professeurs en mesure de former les futures générations de médecins.

### **Encadré n° 8 – Pénurie de personnels soignants en Allemagne**

*La pénurie des personnels soignants est une réalité en Europe occidentale. Ainsi, par exemple, l'Allemagne est-elle confrontée à des problématiques similaires à la France en termes de pénurie de professionnels de santé. Selon une étude menée par le cabinet PWC en 2022<sup>557</sup>, près de 1,8 million de postes vacants pourraient n'être plus pourvus, faute de personnel qualifié, en 2035, soit une pénurie de 35% de personnels. La pénurie était évaluée en 2022 à 7% du personnel nécessaire. Selon l'ordre fédéral des médecins (Bundesärztekammer), 13% des médecins ont entre 60 et 65 ans, et 8,5% ont déjà plus de 65 ans. Outre cet effet démographique, les conditions de travail sont généralement mises en avant par les professionnels de santé pour expliquer les difficultés de recrutement.*

*L'Allemagne a répondu à cette pénurie par l'immigration de médecins étrangers, avec des taux de croissance annuels de 7% à 8% du nombre de médecins étrangers ces dernières années. Ce phénomène semble ralentir, avec une hausse de seulement 2% en 2021 pour un total de 57 200 médecins de nationalité étrangère.*

*Le gouvernement fédéral a adopté en 2018 la loi sur le renforcement du personnel soignant, qui vise à apporter des améliorations tangibles dans le quotidien du personnel soignant grâce à de meilleures conditions de travail. La loi prévoit notamment un investissement d'un milliard d'euros par an, financé à moitié par les Länder et par moitié par les ressources de la réserve de liquidités du fonds de santé de l'assurance maladie obligatoire pour financer la transformation d'hôpitaux, par exemple en investissant dans l'équipement informatique ou les centres de formation. Pour améliorer les conditions de travail des personnels auprès des personnes âgées, une subvention pour la numérisation dans les soins ambulatoires jusqu'à 12 000 euros pourra être accordée par l'assurance dépendance et les trajets supplémentaires dans le cadre de soins ambulatoires aux personnes âgées, notamment dans les zones rurales, font l'objet d'un supplément pour frais de déplacement et seront donc mieux rémunérés.*

La deuxième tient au **manque de lits disponibles** pour prendre en charge les patients. « *Les urgences sont une activité de flux ; des patients arrivent et doivent repartir dès que leur problème a été pris en compte, soit chez eux (le plus fréquemment), soit dans un lit hospitalier si leur état de santé le nécessite.* »<sup>558</sup> Or, les capacités des services d'urgence ne suffisent souvent pas pour absorber le flux de patients et les lits disponibles « en soins de suite » pour des hospitalisations plus longues (notamment pour des personnes âgées) sont, elles aussi, contraintes. Même si « [d]

557 [Fachkräftemangel im deutschen Gesundheitswesen 2022 - PwC.](#)

558 R. Cash, *op. cit.*



nombreux établissements ont mis en place des unités de médecine « post-urgence » pour régler un problème médical en 24-48 h, avec une organisation stricte et un accès immédiat à l'imagerie »<sup>559</sup>, il arrive que des goulots d'étranglement se forment et qu'il faille prendre en charge des patients couchés dans des brancards dans les couloirs des urgences ou même, comme cela s'est vu en 2022, dans des tentes montées à proximité. Le phénomène s'aggrave encore au moment des congés scolaires qui coïncident avec des fermetures de lits, liées aux congés des personnels soignants, et à l'arrivée dans les services de personnes âgées à la santé chancelante. À Cholet par exemple, en décembre 2022, pour éviter de devoir déprogrammer des interventions prévues de longue date, la direction de l'hôpital et la chef du service des urgences ont décidé, de concert, de recourir à des associations agréées de sécurité civile pour prendre en charge, dans les couloirs, les patients âgés affluant aux urgences...

Autre illustration de la tension sur les lits : certains patients sont parfois renvoyés à leur domicile sans que toutes les démarches d'accompagnement (reprise des soins, livraisons de repas à domicile, etc.) aient pu être mises en œuvre à temps. Pour éviter cela, une expérimentation d'« hôtel hospitalier »<sup>560</sup> a été initiée dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 pour les patients dont l'état de santé ne nécessite pas d'hébergement hospitalier pour leur prise en charge et dont le domicile est éloigné de l'établissement de santé – une piste intéressante à creuser.

En troisième lieu, la pandémie a eu un effet amplificateur de la crise ressentie par les professionnels de santé. Après avoir retrouvé des marges d'action durant cette période où tout le système s'est mis au service du corps médical, le « retour à la normale » a été vécu par beaucoup comme insupportable et a amplifié le découragement.

Face à ce constat alarmiste, dans un contexte budgétaire par ailleurs à l'évidence contraint, la réponse, qui dépasse à l'évidence le seul périmètre de cette étude sur le dernier kilomètre, ne pourra être sans doute que systémique. La problématique propre du dernier kilomètre devrait conduire à renforcer encore la co-construction du système avec les acteurs et les usagers, en leur permettant de jouer un rôle décisionnel dans cette politique publique essentielle.

**L'école est souvent perçue comme l'autre grande institution publique du quotidien à travers une crise profonde.** Cette crise est d'abord celle d'un système qui a connu une mutation profonde depuis quarante ans à travers les phénomènes de massification décrits précédemment (1.2.1. a). Une « crise de croissance »<sup>561</sup> en somme, avec ses succès et ses échecs.

Le premier reproche fait au système est de voir des élèves en sortir sans diplôme (ou au mieux avec le brevet seulement). Même si le phénomène tend à décroître ces dernières années, ils étaient encore 77 000 dans cette situation en 2019 (contre 114 000 en 2014), soit 11% des jeunes sortant de formation initiale, les garçons étant au demeurant plus concernés par le phénomène que les filles (12% contre 9%)<sup>562</sup>.

559 Ibid.

560 Prestation d'hébergement temporaire non médicalisé (hôtel hospitalier) | [Service-public.fr](https://www.service-public.fr)

561 L. Balland, « La crise de l'école comme problème public. Luttres de sens autour des transformations scolaires et mise en scène des écarts culturels », *Idées économiques et sociales*, vol. 190, n° 4, 2017, pp. 37-45.

562 DEPP, « 7. Résultats, diplômes, insertion », *Repères et références statistiques*, 2022, p. 248-249.

Le deuxième reproche adressé à l'école est de ne pas tenir sa promesse d'égalité des chances et de faire subsister, voire de conforter à certains égards les inégalités sociales. Ainsi, « [d]ès l'école primaire, les inégalités de performances scolaires selon la catégorie socioprofessionnelle des parents sont fortes [v. tableau ci-après]. À l'occasion d'une dictée proposée à des élèves de CM2 en 2015, les enfants de parents ouvriers ont fait en moyenne 19 erreurs et ceux de parents sans emploi 21, soit moitié plus que les enfants de parents cadres (13). Lors des épreuves de calcul passées en CM2 en 2017, les écarts selon le niveau social étaient également marqués. Entre 1987 et 2017, les écarts sociaux se sont peu modifiés, tant en orthographe qu'en calcul. »<sup>563</sup>

	Nombre moyen d'erreurs à la dictée			Score moyen en calcul			
	1987	2007	2015	1987	1999	2007	2017
Agriculteurs exploitants	11	18	19	255	217	196	170
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	10	15	19	253	220	200	191
Cadres et professions intellectuelles supérieures	7	9	13	278	234	237	206
Professions intermédiaires	8	14	16	263	221	209	188
Employés	12	16	18	246	211	201	170
Ouvriers	13	17	19	238	197	186	166
Sans emploi	14	19	21	222	188	179	152
<b>Ensemble<sup>1</sup></b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>250</b>	<b>210</b>	<b>202</b>	<b>176</b>

1. Y compris parents retraités et professions non renseignées.  
Lecture : en 1987, les enfants d'agriculteurs ont fait en moyenne 11 erreurs en dictée et ont obtenu un score moyen de 255 à l'épreuve de calcul.  
Champ : France métropolitaine, établissements du secteur public.  
Source : MENJS-DEPP, enquêtes « Lire, écrire, compter ».

Tableau n° 1 – Performances en orthographe et en calcul des élèves en CM2 selon la catégorie socioprofessionnelle des parents (y compris parent retraités et professions non-enseignées)  
Source : MENJS – DEPP, enquêtes « Lire, écrire, compter »

563 INSEE, « Inégalités sociales dans l'enseignement scolaire », *France, portrait social*, éd. 2020, Insee Références, décembre 2020.



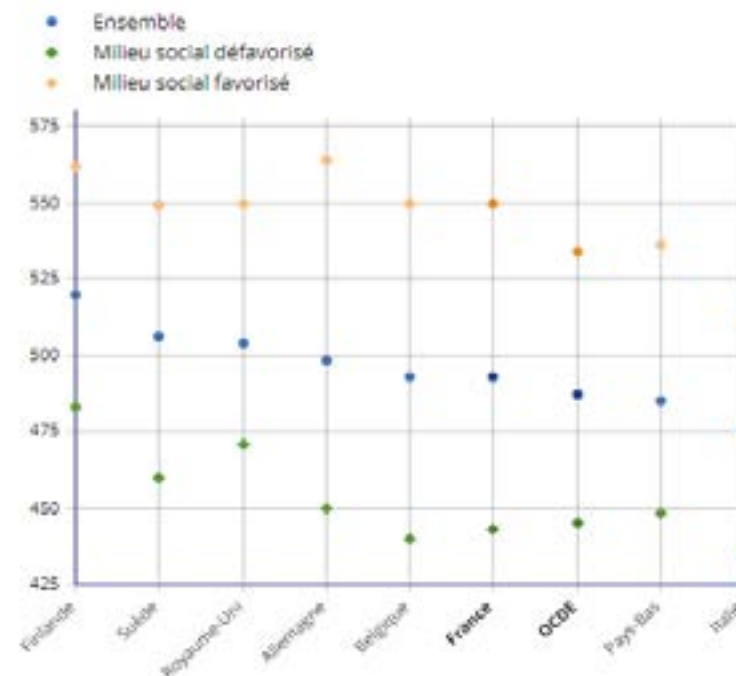
Le même constat s'étend au collège. Les résultats au diplôme national du brevet (DNB) sont en effet fortement corrélés à l'indice de position sociale (IPS)<sup>564</sup>, qui décrit le profil socio-économique des élèves de chaque établissement. « Le taux de réussite au DNB est ainsi de 97% dans les collèges dont l'IPS moyen des candidats en série générale est supérieur à 130, soit 18 points de pourcentage de plus que dans les collèges les moins favorisés socialement, c'est-à-dire ceux dont l'IPS est inférieur à 80. » Cet indicateur de position sociale ne suffit toutefois pas à expliquer les différences de résultats au brevet. La valeur ajoutée propre à chaque établissement, que le ministère de l'éducation nationale évalue depuis cette année à travers un « indicateur de valeur ajoutée » (IVA), permet d'évaluer la contribution des collèges pour accompagner leurs élèves jusqu'à la réussite. Cet indicateur montre qu'il n'y a pas, fort heureusement, de déterminisme : « les collèges qui ont une valeur ajoutée positive sont aussi bien représentés parmi les collèges avec un IPS plutôt faible que parmi ceux avec un IPS élevé. »

Pour autant, ces écarts de niveau perçus ou projetés sur les établissements conduisent certains parents d'élèves à vouloir contourner les cartes scolaires ou à inscrire leurs enfants dans des établissements d'enseignement privé sous contrat où « [l'indice de position sociale] (121) est nettement supérieur à celui des collégiens du secteur public (101) ». Ce phénomène très marqué dans des villes comme Marseille par exemple, où l'état de délabrement du système, y compris au sens propre du terme, a conduit l'État en 2021 à engager un vaste plan de rénovation des établissements scolaires et à encourager le développement de projets innovants dans une cinquantaine d'entre eux pour répondre à leurs besoins spécifiques, ou encore à Paris, où 38% des collégiens sont scolarisés dans le secteur privé.

**Globalement, la France se caractérise comme l'un des pays européens où, à l'âge de 15 ans, « les inégalités sociales de résultats scolaires sont les plus fortes [voir graphique ci-après]. En 2018, [...] les élèves de milieu social favorisé [avaient ainsi] un score moyen en compréhension de l'écrit comparable à leurs homologues de Suède et du Royaume-Uni (550), alors que les élèves français de milieu social défavorisé ont un niveau inférieur de respectivement 17 et 28 points à ceux des deux mêmes pays. L'écart de score entre les élèves de milieu social favorisé et défavorisé [s'établissait à] 107 points en France, du même ordre que celui constaté en Allemagne et en Belgique, au-dessus [toutefois] de la moyenne de l'OCDE (89 points). »**<sup>565</sup>

564 Les citations de ce paragraphe et du suivant sont issues de DEPP, « L'indice de position sociale (IPS) : un outil statistique pour décrire les inégalités sociales entre établissements Focus sur les collèges », Note d'information, n° 23-16, mars 2023. « L'indice de position sociale (IPS) d'un collège est un indicateur qui résume les conditions socio-économiques et culturelles des familles des élèves qu'il accueille. Il permet de rendre compte des disparités sociales existantes entre collèges, ainsi qu'à l'intérieur d'entre eux. [...] Les valeurs de l'IPS varient de 45 à 185 : plus l'IPS est élevé, plus les conditions familiales sont favorables à l'apprentissage. Par exemple, un élève dont la mère est professeure des écoles et le père ingénieur a un IPS de 175, tandis qu'un autre élève dont la mère est employée de commerce et le père est ouvrier qualifié de l'industrie a un IPS de 75. À la rentrée 2022, l'IPS moyen des collégiens en France est de 105. »

565 INSEE, « Inégalités sociales dans l'enseignement scolaire », op. cit.



Graphique n° 8 – Score moyen des élèves de 15 ans en compréhension de l'écrit selon le statut économique, social et culturel en 2018  
Source : OCDE, données du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (Pisa) 2018

Ces inégalités se maintiennent sur la suite du parcours, d'autant plus que la diversification des cursus, qui vise à favoriser leur individualisation et donc l'épanouissement des élèves, n'est pas à la portée de tous, en particulier en l'absence d'une aide suffisante dans le milieu familial<sup>566</sup>. Il est ainsi frappant de constater que les élèves dont les parents appartiennent aux catégories socioprofessionnelles

566 N. Mathieu décrit cette problématique dans *Leurs enfants après eux*, op. cit., p. 244-246 : « Parce que Steph ne s'était jamais véritablement intéressée à son orientation. Elle découvrait toute une nébuleuse, cursus royaux, voies de garage, parcours en cul-de-sac, vaines licences ou BTS conduisant à des jobs bien rémunérés mais espoir de progrès. À l'inverse, Clem maîtrisait admirablement cette tuyauterie des parcours. Depuis toujours, elle se préparait. Et Steph soudain découvrait que le destin n'existait pas. Il fallait en réalité composer son futur comme un jeu de construction, une brique après l'autre, et faire les bons choix, car on pouvait très bien se fourvoyer dans une filière qui demandait des efforts considérables et n'aboutissait à rien. Clem savait tout ça sur le bout des doigts. Son père était médecin, sa mère inspectrice d'académie. Ces gens-là avaient presque inventé le jeu. [...] Avec Clem, elle découvrait le tableau d'ensemble. Les décideurs authentiques passaient par des classes préparatoires et des écoles réservées. La société tamisait ainsi ses enfants dès l'école primaire pour choisir ses meilleurs sujets, les mieux capables de faire renfort à l'état des choses. De cet orpailage systématique, il résultait un prodigieux étayage des puissances en place. Chaque génération apportait son lot de bonnes têtes, vite convaincues, dûment récompensées, qui venaient conforter les héritages, vivifier les dynasties, consolider l'architecture monstre de la pyramide hexagonale. Le « mérite » ne s'opposait finalement pas aux lois de la naissance et du sang, comme l'avaient rêvé des juristes, des penseurs, les diables de 89, ou les hussards noirs de la République. Il recouvrait en fait une immense opération de tri, une extraordinaire puissance d'agglomération, un projet de replâtrage continu des hiérarchies en place. C'était bien fichu. »



les moins favorisées sont le plus souvent ceux qui sortent du système éducatif sans diplôme. « *Ainsi, parmi les élèves entrés en sixième en 2007, 19% des enfants d'ouvriers non qualifiés n'ont pas obtenu de diplôme du secondaire dix ans plus tard, et c'est le cas de 38% des enfants de parents sans emploi. À l'inverse, cette proportion n'est que de 4% chez les enfants de cadres, professions libérales et chefs d'entreprise. Les écarts se sont toutefois réduits depuis le milieu des années 1990. Ainsi, parmi les élèves entrés en sixième en 1995, la proportion d'enfants d'ouvriers non qualifiés sortis sans diplôme atteignait 33% contre 8% parmi les enfants de cadres, soit 25 points d'écart, contre 15 points en 2007. La réduction des sorties sans diplôme a davantage bénéficié aux catégories sociales qui y étaient le plus exposées. Cette progression s'est faite notamment, mais pas exclusivement, à travers l'accès plus fréquent au baccalauréat professionnel.* »<sup>567</sup>

Certains acteurs de terrain estiment même que les pratiques enseignantes conforteraient des inégalités, en projetant certains stéréotypes sur les enfants. « *[Des] travaux [de recherche en psychologie sociale] ont [ainsi] montré que les stéréotypes de genre qui décrivent les filles comme moins compétentes en mathématiques et en sciences produisent exactement les mêmes effets sur les inégalités de genre.* »<sup>568</sup> Ces analyses sont corroborées par les évaluations nationales : à niveaux globalement équivalents en mathématiques en CP, les écarts se creusent entre filles et garçons dès le CE1<sup>569</sup> – un constat qui a conduit l'éducation nationale à envisager de nouvelles formes de formations pour corriger ces écueils, en développant notamment le regard de pairs sur le fonctionnement de la classe.

La baisse du niveau de performance des élèves constitue une autre illustration de la crise que traverse l'école. Les résultats successifs de l'enquête « lire, écrire, compter » (voir tableau n° 1 ci-dessus) montrent que le niveau d'orthographe des élèves n'a cessé de baisser depuis une trentaine d'années. Ainsi, sur une même dictée d'une dizaine de lignes donnée à des élèves de CM2 en 1987, 2007 et 2018, le nombre moyen d'erreurs (notamment liées à des problèmes d'accord) est passé de respectivement 10,6, à 14,3 puis à 17 et le même constat vaut également en mathématiques en fin de cycle primaire<sup>570</sup>, et a même tendance à se creuser avec le collège<sup>571</sup>. D'après la dernière enquête TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) de 2019, un élève sur sept ne maîtriserait pas les compétences mathématiques et scientifiques élémentaires<sup>572</sup> et la France se situerait très en-deçà de la moyenne européenne et à l'avant-dernier rang des pays de l'OCDE. Pour autant, les tests du programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) organisés tous les trois ans par l'OCDE tendent à tempérer un peu cet effet

567 INSEE, « Inégalités sociales dans l'enseignement scolaire », op. cit.

568 *Inégalités scolaires : ce qui se joue dans la classe* ([inegalites.fr](http://inegalites.fr)).

569 DEPP, « 7. Résultats, diplômes, insertion », *Repères et références statistiques*, 2020, p. 200.

570 DEPP, *L'évolution des performances en calcul des élèves de CM2 à trente ans d'intervalle (1987-2017)*, Note d'information, n° 19.08, Depp, mars 2019.

571 C'est ce que montrent en particulier les derniers résultats de l'enquête TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) de 2019. Le score des élèves de 4<sup>e</sup> atteignait en 2019 le niveau des élèves de 5<sup>e</sup> en 1995 lors de la précédente enquête (DEPP, *TIMSS 2019, Mathématiques au niveau de la classe de quatrième : des résultats inquiétants en France*, Note d'information, n° 2047, décembre 2020).

572 DEPP, *TIMSS 2019 – Évaluation internationale des élèves de CM1 en mathématiques et en sciences : les résultats de la France toujours en retrait*, Note d'information, n° 20.46, 2020.

de décrochage. Les résultats de la dernière étude (2018) positionnaient ainsi la France juste au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE dans le domaine de la compréhension de l'écrit (487 points), avec un score de 493 points (équivalent à celui de la Belgique et légèrement inférieur à celui de l'Allemagne – 498 points), mais aussi en sciences et mathématiques (respectivement 493 et 495 points, contre 489 pour la moyenne des pays de l'OCDE – la Chine et Singapour arrivant en premières positions dans les deux catégories<sup>573</sup>).

Enfin, la **crise des recrutements** à laquelle est confrontée l'éducation nationale constitue un dernier élément saillant de la crise traversée par l'école. Certaines disciplines peinent à attirer des candidats. C'est le cas en particulier des mathématiques : en 2020, 19% de quelque 1 165 postes ouverts au CAPES externe en mathématiques n'ont ainsi pas été pourvus (contre 12% en 2015 pour 1 440 postes ouverts au concours)<sup>574</sup>. Pour combler les vacances de postes, l'éducation nationale recourt de plus en plus à des recrutements contractuels<sup>575</sup>. Il est vrai que, comme pour les personnels soignants, **cette pénurie d'enseignants n'est pas propre à la France**. « *Peu de pays européens sont épargnés par [ces] pénuries [...] Le cas de l'Allemagne est de ce point de vue significatif : malgré des rémunérations élevées, il pourrait y manquer plus de 26 000 enseignants dans le cycle primaire d'ici 2025. En Suède, il faudrait selon l'Éducation nationale recruter 77 000 professeurs d'ici la rentrée prochaine pour couvrir les besoins. [...] Seules la Finlande et la communauté germanophone de Belgique déclarent explicitement ne rencontrer aucune difficulté liée à l'offre et à la demande d'enseignants.* »<sup>576</sup> Ce déficit d'attractivité s'explique en France en partie par le niveau de rémunération des enseignants (nettement inférieur à celui des enseignants en Allemagne par exemple), sujet qui a fait l'objet d'annonces récentes de la part des autorités, mais aussi par la perception qu'ont les enseignants de leur métier : ainsi, seuls 7% des enseignants estimeraient leur profession suffisamment valorisée par la société (contre 58% en Finlande, 43% à Chypre, 41% en Roumanie et 31% aux Pays-Bas)<sup>577</sup>. Au vu de ces éléments, peut-être y aurait-il matière à trouver chez nos voisins (notamment finlandais) des pistes d'inspiration pour répondre aux défis auxquels est exposé notre système éducatif.

**Une institution judiciaire en crise profonde.** Le rapport du comité des États généraux de la Justice remis au président de la République en juillet 2022<sup>578</sup> dresse un constat similaire pour la justice judiciaire à celui qui vient d'être fait pour le système de santé : une institution judiciaire en crise qui appelle à « une réforme systémique ». Le rapport fait d'abord le constat de l'incapacité de l'institution à « *exercer ses missions dans des conditions satisfaisantes* », en raison notamment de réformes incessantes, « *pensées comme des rustines* » et qui n'atteignent pas

573 [Résultats des élèves : la France et le classement PISA | vie-publique.fr](https://www.vie-publique.fr/actualite/education/rapport-2022-education-nationale).

574 Sénat, *Réagir face à la chute du niveau en mathématiques : pour une revalorisation du métier d'enseignant*, juin 2021.

575 Cour des comptes, *Le recours croissant aux personnels contractuels - un enjeu désormais significatif pour l'éducation nationale*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2018 ; C. Dherbécourt, N. Le Ru, *Elèves, professeurs et personnels des collèges publics sont-ils équitablement répartis ?*, La note d'analyse de France Stratégie, septembre 2017, n° 61.

576 Sénat, *Comparaison européenne des conditions de travail*, op. cit.

577 DEPP, *L'Europe de l'éducation en chiffres*, décembre 2022, p. 54-55.

578 [Rapport du comité des États généraux de la justice](https://www.justice.gouv.fr/actualites/rapport-comite-etats-generaux-justice), (octobre 2021- avril 2022).



leur *dernier kilomètre*, mais aussi d'insuffisances dans les recrutements et les moyens alloués, qui ont conduit à un allongement préoccupant des délais<sup>579</sup>, à une moindre qualité des décisions rendues et trop souvent à une exécution trop tardive de ces dernières<sup>580</sup>.

Cette perte d'efficacité du système judiciaire suscite l'incompréhension d'un grand nombre de justiciables, en particulier des victimes et des plus vulnérables, qui ont le sentiment d'être dans l'incapacité d'atteindre le *dernier kilomètre* pour obtenir réparation. « *Tout cela nourrit la défiance à l'égard de la justice et affaiblit son autorité.* » C'est au demeurant ce constat qui a conduit les pouvoirs publics à institutionnaliser et développer la conciliation et la médiation judiciaires<sup>581</sup>.

Partant de ce constat sévère, le **rapport du comité des États généraux de la Justice a formulé des recommandations pour réformer en profondeur l'institution judiciaire** : renforcement de la première instance par l'allocation de moyens ; renforcement de la collégialité et encouragement à la mobilité de cadres expérimentés vers la première instance par la déconnexion du lien entre grade et emploi pour les magistrats ; professionnalisation de la gestion des ressources humaines ; renforcement urgent des moyens sur la base d'un référentiel d'activité objectif (recrutements de magistrats, greffiers, assistants juridiques, agents administratifs et rattrapage indemnitaire) ; refonte de la stratégie numérique ; renforcement du pilotage déconcentré du ministère par un renforcement des pouvoirs budgétaires et de gestion des chefs de cours d'appels situés au niveau des grandes régions administratives et par la désignation de chefs de file ; promotion de l'accès au droit et ouverture de la justice à la société civile (éducation au droit dès le collège, travail à mener sur le langage judiciaire, renforcement de la communication) ; réformes sectorielles (refonte du code de procédure pénale, réorganisation de la justice économique et sociale, clarification des rôles entre justice des mineurs et services départementaux en matière de protection des personnes, renforcement du suivi individualisé des personnes sous main de justice pour favoriser l'insertion)... Le plan d'action présenté en janvier 2023 par le Garde des Sceaux s'inscrit dans ce sens.

579 *Ibid.*, p. 18 : « *Les délais de jugement, en particulier, n'ont cessé de s'allonger au cours des vingt dernières années. En matière civile, ces délais s'établissaient ainsi en 2019 à 13,9 mois en première instance et à 15,8 mois en appel, tandis que les conseils des prud'hommes statuent en plus de 16 mois. [...] Ces délais croissants ont pour effet d'alourdir les stocks des juridictions, ce qui alimente un sentiment de « submersion » et d'impuissance. Alors que les flux d'entrée sont relativement stables, cette dégradation s'explique par la conjonction de plusieurs phénomènes : la complexification du droit et des procédures que nourrit l'inflation normative ; l'allongement des écritures dans un contexte de spécialisation des avocats ; la difficulté pour le ministère et les juridictions de relever le défi de la gestion rigoureuse de moyens eux-mêmes limités.* »

580 *Ibid.*, p. 19 : « *Par ailleurs, les décisions de justice, qu'il s'agisse des juridictions pénales ou de celles des mineurs, sont exécutées avec retard. Il en résulte un décalage problématique entre la condamnation et l'exécution de la peine nuisible à la prévention de la récidive ainsi qu'une aggravation des situations individuelles dans des domaines, comme la protection des mineurs, qui supposent une réponse rapide et effective de l'institution judiciaire. C'est ainsi que la responsabilité de l'État est de plus en plus engagée à raison des délais excessifs de jugement ou des conditions de détention indignes.* »

581 J. Joly-Hurard, « [Conclusion générale](#) » in *Conciliation et médiation judiciaires*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2003.

Au-delà de l'état de crise qui affecte le système de santé, l'école et la justice – trois institutions aussi essentielles pour nos concitoyens –, il apparaît que les acteurs publics eux-mêmes sont en proie à des doutes.

#### ■ Des acteurs du *dernier kilomètre* en proie au doute

Sans sombrer dans un catastrophisme de mauvais aloi, il semble qu'aucun des secteurs de l'action publique ne soit épargné par cette crise, qui affecte aussi bien les agents de terrain que des administrations centrales.

**Sur le terrain, les métiers en contact avec le public ne font plus recette.** Les métiers de guichet et d'accueil « *font état de fortes difficultés : impossibilité de répondre aux besoins, délais ne correspondant pas aux attentes des usagers, systèmes d'informations hétéroclites et parfois inadaptés, tensions dans la relation, incivilités ou violences, parcours professionnels bloqués, manque de formation, salaires insuffisants et très variables [...].* »<sup>582</sup> Il en résulte une perte de sens et d'attractivité de ces métiers, pourtant essentiels à la mise en œuvre du *dernier kilomètre*.

Le même constat s'applique aux métiers de l'accompagnement social (éducateurs spécialisés, travailleurs sociaux, aide à la personne, etc.), qui font face à de réelles difficultés de recrutement comme le relève le Haut conseil du travail social dans son « Livre vert de 2022 du travail social »<sup>583</sup>.

L'incivilité, voire l'agressivité ou même la violence auxquelles sont exposés les agents d'accueil des mairies, des centres communaux d'action sociale (CCAS), des CAF, des guichets de préfecture ou même des centres d'appel téléphonique constituent des facteurs aggravants de cette crise des métiers de l'accueil et du contact avec le public. Assimilés à des risques psychosociaux<sup>584</sup>, ils donnent lieu à des actions de prévention et au développement de formations à la gestion de conflits dans les administrations. Dans certains secteurs comme celui du soin, des outils de signalement des violences<sup>585</sup> ont été développés et des enquêtes de

582 C'est le [constat relevé en juin 2022](#) par les organisations signataires du « Pacte du pouvoir de vivre ». Initié en mars 2019 par une vingtaine d'[organisations environnementales, de solidarité et d'éducation, mutuelles et syndicats](#) – elles sont 60 désormais, il s'agit d'un [manifeste](#) assorti de [propositions](#) qui visent à répondre à l'urgence sociale et écologique de notre pays.

583 « *Malgré des améliorations récentes, notamment l'agrément de l'avenant 43 de la branche de l'aide à domicile qui se traduit par une augmentation de 13 à 15% des rémunérations, l'instauration par LFSS pour 2022, d'un tarif plancher national pour les services d'aide à domicile prestataires, les tensions sur les recrutements restent encore très vives dans cette profession alors même que des besoins accrus sont anticipés et que le vivier de main-d'œuvre disponible est inférieur à la moyenne [...]. Un constat assez similaire peut être fait concernant les métiers de l'accompagnement social (assistant de service social, éducateur spécialisé, éducateur pour jeunes enfants, conseiller économie sociale et familiale) qui sont recrutés à un niveau supérieur au bac. De nombreux postes sont aujourd'hui laissés vacants. Le métier d'éducateur est très concerné par les difficultés de recrutement et les démissions. Les établissements sont confrontés à une instabilité de leur personnel, ce qui contribue à dégrader les conditions et la qualité du travail de celles et ceux qui restent en poste, et se traduit dans la perte du sens de leur mission.* »

584 [Agression et violence externe. Pandémie : agression et violence envers les salariés - Risques - INRS](#) « *De manière générale, travailler en contact avec le public expose les salariés à des risques de violence et d'agression. Ces violences sont pour certaines le fait de clients, d'usagers, de patients, d'élèves... et prennent la forme d'incivilités (conduites familiaires, marques excessives d'exaspération, attitudes humiliantes), d'injures et menaces verbales ou encore de coups et blessures physiques. [...].* »

585 Exemple de la plateforme de signalement des violences dans le secteur médical : Accueil - Observatoire National des Violences en Santé ([sante.gouv.fr](#)).



« victimation »<sup>586</sup> et de suivi du climat social sont régulièrement menées. De son côté, l'observatoire national des violences en santé, créé depuis 2005 auprès de la direction générale de l'offre de soin du ministère de la santé, faisait état d'environ 18 000 signalements de violences faites aux personnes dans les établissements de santé en 2020 et 2021, dont près de la moitié au titre de violences verbales. Plus de 80% des signalements concernaient des membres du personnel (dont une immense majorité d'infirmiers et aides-soignants), ces actes étant le fait dans 70% des cas de patients et dans près de 20% de visiteurs ou accompagnants des patients<sup>587</sup>. Les personnels de secours ne sont pas non plus à l'abri de violences, ce qui était inimaginable il y a encore quelques années : près de 1 900 cas ont été relevés à leur rencontre en 2021 (dont 8% par l'envoi de projectiles)<sup>588</sup>. Les élus eux-mêmes, en particulier les maires, se retrouvent à leur tour exposés à des violences, verbales et mêmes désormais physiques, comme l'ont illustré malheureusement des faits de l'actualité la plus récente.

L'éducation est également très touchée par cette montée des incivilités et des violences, que ce soit entre les élèves eux-mêmes (cf. le drame du harcèlement scolaire, qui peut conduire jusqu'à des cas de suicide, comme cela a été malheureusement récemment le cas) mais aussi à l'égard du personnel des établissements, y compris des enseignants eux-mêmes, de la part de certains élèves voire des parents de ces derniers. L'enquête SIVIS (pour « système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire ») donne par exemple un aperçu de ces phénomènes en milieu scolaire<sup>589</sup>.

**À l'autre extrémité de la chaîne du dernier kilomètre, les administrations centrales sont également sous tension.** S'il est vrai que beaucoup de ministères ont fait peser l'essentiel de leurs schémas d'emplois ces dernières années sur leurs services déconcentrés, certaines administrations centrales, en particulier dans les champs de compétences décentralisées, ont connu des réductions d'effectifs importantes<sup>590</sup>, faisant peser sur des équipes resserrées tout le poids de l'activité normative et du dialogue avec les parties prenantes du secteur. Certaines auraient perdu en expertise et en connaissance du terrain. D'autres, connues pour le rythme très soutenu auquel elles sont soumises, peinent à retenir les talents et voient les cadres et les équipes tourner trop vite pour assurer une continuité dans

586 C. Carra, D. Ridel, « L'expérience de violence dans le secteur de la santé : le vécu de professionnels dans le Nord de la France », *Déviante et société*, 2021/7/3, pp 447-479 : « La violence, appréhendée à partir des déclarations par les soignants sur les situations qu'ils jugeaient les plus marquantes, apparaît pour eux comme une expérience significative. Cette expérience est significative sur le plan quantitatif puisque 57% des enquêtés déclarent au moins une victimation ; elle l'est également en termes d'intensité, puisque plus de 21% de ces professionnels indiquent avoir subi des victimations à répétition (4 victimations et plus). Elle l'est également sur le plan du vécu professionnel ».

587 Observatoire national des violences en milieu de santé, *Rapport 2022, données 2020 et 2021*.

588 Observatoire national des violences envers les sapeurs-pompiers, *Bilan 2021, 2022*, p. 15.

589 DEPP, « Résultats de l'enquête SIVIS 2021-2022 auprès des écoles publiques et des collèges et lycées publics et privés sous contrat », Note d'Information, n° 23.02, 2023 : « au cours de l'année scolaire 2021-2022, les inspecteurs de l'Éducation nationale (IEN) ont [ainsi] déclaré 3 incidents graves pour 1 000 écoliers. Aucun incident grave n'est [toutefois] déclaré pour 8 écoles publiques sur 10 et dans 1 établissement du second degré sur 3. La violence en milieu scolaire se manifeste principalement par des atteintes verbales aux personnes ».

590 Cour des comptes, rapport d'observations définitives sur *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, mai 2022, p. 37-38.

le pilotage des politiques publiques. D'autres enfin auraient perdu la connaissance des spécificités territoriales, et notamment des enjeux ultramarins, d'après les élus de ces territoires, et associeraient, lorsqu'elles le font, trop tardivement la direction générale des outre-mer au processus d'élaboration des réformes, affaiblissant ce faisant les chances d'atteindre le *dernier kilomètre* de l'action publique dans ces territoires marqués par leur diversité et leur éloignement (de Saint-Pierre-et-Miquelon à Wallis-et-Futuna, et de la Guyane à la Nouvelle-Calédonie).

**Le facteur « temps » constitue un autre déterminant du fonctionnement des administrations centrales.** Toutes témoignent d'une forme de contraction du temps disponible pour écouter les acteurs de terrain, simuler les effets d'une réforme, mener les concertations nécessaires et ensuite conduire les projets. Alors même que le temps d'écoute des parties prenantes et acteurs de terrain est souvent primordial pour s'assurer d'un diagnostic partagé et déterminer les bonnes cibles, il est souvent sacrifié ou réduit à la portion congrue<sup>591</sup>, sous la pression de la production normative et de son calendrier politique ou parlementaire. « *L'emballlement observé résulte pour partie d'une centralisation excessive de la coordination au niveau des cabinets qui font remonter trop de sujets secondaires à l'arbitrage du cabinet du Premier ministre, avec plusieurs conséquences néfastes sur le travail de coordination : effacement du rôle des services, remontée à un niveau politique de sujets techniques, inflation des réunions interministérielles.* »<sup>592</sup> Ce constat, effectué en 2007, par une mission d'audit menée conjointement par le Conseil d'État et l'inspection générale des finances sur la coordination du travail interministériel, conserve malheureusement toute son actualité, comme en a témoigné récemment la Cour des comptes<sup>593</sup>. Le phénomène est, au demeurant, amplifié, par la difficulté des administrations centrales à mener spontanément des chantiers en commun.

Le recours très intense ces dernières années aux prestations de conseil (voir graphique ci-après) a pu nourrir également au sein des administrations le sentiment d'une forme de défiance à l'égard de leur savoir-faire. Des mesures ont toutefois été prises récemment pour en réguler le volume<sup>594</sup>.

591 F. Gilli, *op. cit.*, p. 97-98 : « Directeurs généraux ou ministres participent par exemple à une quantité de colloques ou séminaires où ils pourraient entendre des projets portés par certains acteurs locaux voire des débats entre les participants au lieu de simplement sauter d'allocation en visite officielle. Mais ils courent d'un évènement à l'autre, faisant ici l'introduction, là la conclusion et n'ayant jamais un moment pour s'asseoir et écouter les personnes témoigner ou s'interroger. Les propos rédigés par les entourages sont ainsi souvent en décalage avec les avancées des discussions qui ont eu lieu pendant la journée. Il arrive parfois à un élu de résister à la pression de son cabinet et de passer du temps à un débat. C'est souvent très utile car la seule présence d'un responsable politique aide à faire mûrir les controverses de manière accélérée : d'une part les ministres entendent des choses qu'ils n'entendent pas habituellement et cela fait avancer la façon même de parler des sujets, d'autre part les participants disent des choses qu'ils ne disent pas habituellement et cela fait avancer la façon de réfléchir sur les sujets. »

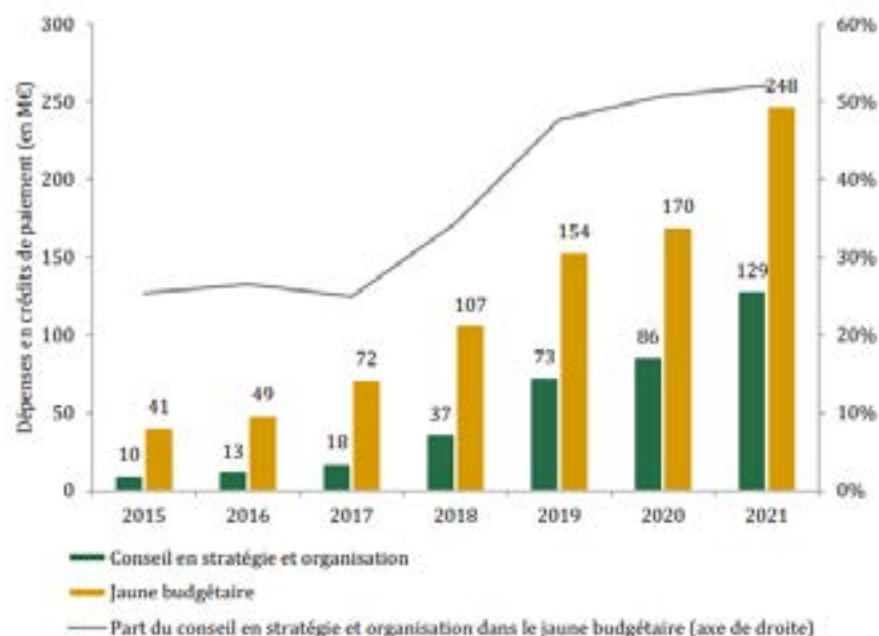
592 CE, IGF, *La coordination du travail interministériel*, rapport de la mission d'audit de modernisation, 2007, p. 2.

593 Cour des comptes, *L'organisation et les missions du Secrétariat général du Gouvernement*, référé n° S2021-2491, janvier 2022, p. 2.

594 IGF, *Rénovation de l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles des cabinets de conseil : Évaluation de la mise en œuvre de la circulaire du Premier ministre n° 6329/SG du 19 janvier 2022*, janvier 2023, Annexe III, p. 51-52.







Graphique n° 9 – Évolution des dépenses de conseil  
Source : Rapport IGF 2023, p. 52

Aux deux extrémités de la chaîne de production du *dernier kilomètre*, les acteurs s'essouffent et le système « tient » essentiellement par l'engagement des agents publics et des acteurs associatifs : beaucoup des auditions réalisées lors de cette étude illustrent cette réalité d'acteurs publics en difficulté et même en souffrance, qui ont le sentiment de devoir continuer à assurer leur mission malgré voire contre le système et au prix d'un engagement personnel trop exigeant. Dans un contexte où, comme on l'a vu, le rapport au travail change, beaucoup se posent la question du sens de l'action publique : derrière cette question, c'est l'attractivité même des métiers de la fonction publique qui est posée.

### b. Un enjeu démocratique

**Vues des usagers, les transformations à l'œuvre dans le secteur public depuis une vingtaine d'années ont profondément altéré la confiance qu'ils pouvaient avoir dans l'action publique.** Pour reprendre l'étymologie même du mot confiance (du latin « *confidere* » : « *cum* » – avec ; « *fidere* » – se fier, qui « renvoie à l'idée qu'on peut se fier à quelqu'un ou quelque chose »<sup>595</sup>), les usagers en viennent à douter de l'action publique. Pour trois raisons au moins :

- **En premier lieu, la perception d'un recul, d'une dégradation, voire de la disparition de certains services publics.** Face aux réorganisations territoriales opérées ces dernières années, aux fermetures de guichets, d'écoles, de maternités ou de petites lignes, face à la numérisation de l'administration, aux délais d'attente pour obtenir un rendez-vous en mairie ou en préfecture

595 M. Marzano, « [Qu'est-ce que la confiance ?](#) », *Etudes*, 2010 / 1, tome 412, p. 53 à 63.

afin de solliciter une pièce d'identité ou un titre de séjour, un certain nombre d'usagers ont l'impression d'être mis à distance de l'administration<sup>596</sup>. Dans certains territoires, ces mouvements ont pu nourrir un sentiment d'abandon ou de relégation, et ce alors même que le nombre de fonctionnaires pour 1 000 habitants demeure plus élevé dans les départements ruraux et les préfectures peu peuplées que dans les départements urbains et les sous-préfectures très peuplées<sup>597</sup>.

- **En deuxième lieu, l'impuissance de l'action publique** qui se manifeste à leurs yeux sous plusieurs formes : d'abord, l'incapacité de l'État à exercer efficacement sa fonction de régulation, comme l'illustrent les conséquences du *numerus clausus* sur la démographie médicale ou la difficulté à répondre au problème des déserts médicaux à court terme. Les droits sans portée utile en sont une autre, comme le droit au logement opposable affirmé par le législateur en 2007 et dont le moins que l'on puisse dire est qu'il peine à devenir un droit effectif<sup>598</sup> (près de 78 000 ménages reconnus prioritaires au DALO sont toujours en attente d'être logés, essentiellement en Ile-de-France, où se concentrent 58% des recours<sup>599</sup>, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, dans les métropoles, à la Réunion et en Haute-Savoie – effet de la proximité avec Genève). La même frustration est susceptible de naître du décalage entre le droit à l'accompagnement octroyé aux enfants handicapés par les maisons départementales du handicap et les moyens à la disposition des établissements scolaires et des communes pour recruter les accompagnants en question pour les temps scolaires et périscolaires<sup>600</sup>. Ce même sentiment

596 B. Coquard, *Ceux qui restent, Faire sa vie dans les campagnes en déclin*, éd. La Découverte, 2019, p. 25-26 : « La voiture est devenue le symbole politique qui [...] rassemble, un sujet sur lequel même les abstentionnistes patentés se positionnent publiquement. Les nouvelles mesures qui en restreignent l'usage incarnent l'impôt jugé injuste, et plus insidieusement la mise en péril d'un style de vie rural où, désormais, « tout est loin » et donc de moins en moins accessible en termes de temps et d'argent. [...] L'école de secteur, l'entreprise, le supermarché, la maison sont chaque fois séparés de plus d'une dizaine de kilomètres, ce qui l'amène à courir après le temps. « Bouffer de l'essence », « manger des amendes », [...]. On sait que le carburant représente souvent le « le billet de trop » qui plombe les comptes des jeunes ménages déjà endettés pour accéder à la propriété et souvent exposés aux contrats courts non renouvelés et aux licenciements économiques. Cet enchevêtrement des coûts de la mobilité individuelle est la conséquence d'une économie rurale qui se délocalise, avec le retrait de l'État en toile de fond et la restriction des perspectives d'avenir. »

597 INSEE, « [Emploi public](#) », *La France et ses territoires*, avril 2021 : « En 2018, le taux d'administration civile est en moyenne de 73,1 équivalents temps plein pour 1 000 habitants. Il oscille entre 80 et 100 dans les DOM et atteint 144 à Paris. Il est particulièrement élevé dans les départements moins peuplés et moins denses du centre de la France ainsi que dans les départements des chefs-lieux de régions (Côte-d'Or, Ille-et-Vilaine, Haute-Garonne, etc.), principalement en raison de la répartition des agents de la fonction publique de l'État (FPE). [...] Finalement, le taux d'administration civile est le plus élevé dans les aires de préfectures peu peuplées (Privas (178), Foix (174)) et dans celles d'anciennes préfectures régionales de taille modeste (Poitiers (115), Besançon (103) et Limoges (97)). Il est plus faible dans des sous-préfectures très peuplées : Lens Liévin (55), Mulhouse (57) et Le Havre (63). »

598 Cour des comptes, [Le droit au logement opposable](#), janvier 2022.

599 Haut-Comité pour le droit au logement, [15 ans après la loi DALO, un nécessaire rappel à la loi](#), avril 2022, p. 31 et 50.

600 Par une décision de section du 20 novembre 2020, [n° 422248](#), le Conseil d'État a considéré qu'il appartenait à la commune ou à l'établissement privé d'enseignement de prendre en charge les frais d'accompagnement sur le temps périscolaire. Dans leur rapport [Scolarisation des élèves en situation de handicap, 2022](#), l'IGESR et l'IGF relèvent que cette jurisprudence n'est pas encore appliquée dans le second degré et l'est inégalement dans le premier degré.

d'impuissance, voire de gâchis, peut naître aussi des politiques publiques qui ne produisent pas l'effet escompté. Prenons l'exemple de certains dispositifs d'incitation fiscale, tels que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, introduit en 2013 avec l'ambition de créer un million d'emplois en cinq ans et qui, d'après les analyses menées par France Stratégie, n'en a produit finalement que 100 000 à 160 000<sup>601</sup>. Enfin, les effets d'annonce découplés de la réalité<sup>602</sup> et les « discours performatifs » (consistant par exemple à changer le nom des administrations<sup>603</sup>) ne convainquent pas davantage aujourd'hui qu'à l'époque où Jean de La Fontaine opposait la « culture du dire » à « la culture du faire » dans son fameux *Conseil tenu par les Rats*.

- **En troisième lieu, le sentiment de ne pas être considérés par les pouvoirs publics**, l'impression trop largement répandue que les diverses procédures mises en œuvre pour recueillir l'avis des usagers, pour utiles qu'elles soient, ne suffisent pas à prendre réellement en compte leurs attentes. Les concertations menées sont souvent perçues comme des concertations de façade, généralement préemptées par les experts dont l'objectif est de « faire passer » un projet déjà abouti<sup>604</sup>, sans qu'il y ait de réelles marges de manœuvre pour en adapter les contours. C'est le constat fait par exemple par les fédérations étudiantes auditionnées, qui regrettent l'absence d'effet utile des instances de concertation officielles (Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche – CNESER), le fait que les ministères ne précisent jamais l'impact des réformes sur les jeunes dans les projets de loi (alors qu'elles en ont obtenu la prise en compte dans les études d'impact depuis 2015) ou bien, de façon plus grave encore, le fait de ne pas être associées à la réflexion sur des questions de société qui les concernent pourtant au premier chef, telles que le service national universel, .

Or, la perception qu'ont les Français de l'action publique génère chez eux des émotions telles que « le ressentiment, l'indignation, la colère, l'amertume, l'anxiété et la défiance [...] qui ne sont pas cantonnées dans leur for intérieur [mais] acquièrent une dimension collective »<sup>605</sup>, et conditionne d'une certaine manière le succès ou non du *dernier kilomètre*. Une part de ce *dernier kilomètre* se joue dès lors dans la capacité des acteurs publics à dépasser les analyses statistiques et objectives, pour prendre en compte la façon dont les Français appréhendent de façon sensible les actions publiques.

601 France Stratégie, [synthèse des travaux d'approfondissement](#) *Evaluation du crédits d'impôt pour la compétitivité et l'emploi*, septembre 2020, p. 8-9.

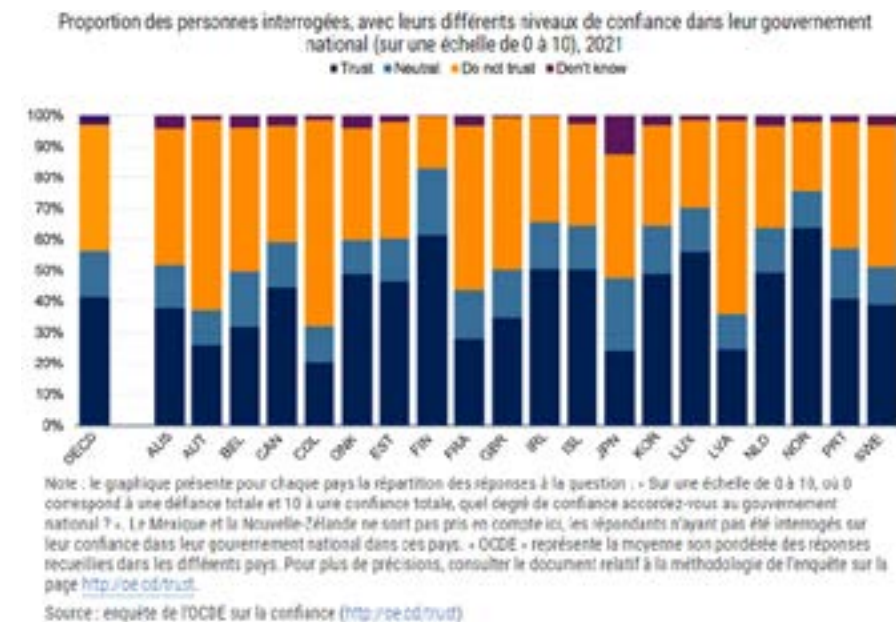
602 Exemple du volontarisme affiché pour prendre des obligations de quitter le territoire français, qui nourrissent un contentieux nombreux, et dont une faible proportion est exécutée au final.

603 Cas du groupe d'intérêt public (GIP) « Enfance en danger » en un GIP « Enfance protégée »...

604 F. Gilli, *La promesse démocratique*, éd. Armand Colin, 2022, p. 111 : « Les experts préemptent [...] les publics en même temps que les sujets et enferment la discussion avant même qu'elle ait commencé [...] Le plus souvent, les habitants ne sont donc consultés qu'une fois que le projet est bien avancé, qu'il y a assez de documentation sur chacun des points pressentis comme potentiellement clivants ... c'est-à-dire quand l'essentiel des arbitrages a déjà été effectué. [...] Même si les organisateurs sont de bonne foi, l'élaboration du projet est déjà trop avancée, trop de temps s'est déjà écoulé, trop d'argent a déjà été investi dans les études pour qu'il soit aisé de revenir sur les équilibres fondamentaux du projet. Les concertations sont alors condamnées à 'faire passer le projet' en mode 'ça passe ou ça casse' »

605 P. Rosanvallon, *Les épreuves de la vie, Comprendre autrement les Français*, éd. Seuil, 2021.

D'autant que, il faut le souligner, la France se caractérise par un niveau de défiance dans l'action publique particulièrement élevé, comme le montre en particulier une enquête récente de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques<sup>606</sup>. Alors que 41% des personnes interrogées dans tous les pays de l'OCDE font confiance à leur gouvernement en moyenne, elles ne sont que 28% en France (à peu près comme en Lettonie ou au Japon contre plus de 60% en Finlande ou en Norvège – v. graphique ci-après). Les autorités locales bénéficient pour leur part d'un taux de confiance plus élevé<sup>607</sup>.



Graphique n° 10 – Un peu plus de quatre sondés sur dix font confiance à leur gouvernement national

**Cette crise de confiance dans l'action publique n'est pas sans lien avec le recul de la participation aux élections depuis quarante ans.** « Alors que l'abstention aux municipales de 1965 n'était que de 21,8%, elle avait grimpé à 32,6% aux municipales de 2001, pour atteindre 36,5% à celles de 2014 ; sans parler des municipales de 2020, où le taux d'abstention a atteint 55,4%. Aux élections législatives françaises, le niveau moyen d'abstention monte également, décennie après décennie : il n'était que de 21% durant les décennies 1960 et 1970, il passe à 29% les deux décennies suivantes, puis explose à 42% durant les décennies 2000 et 2010. »<sup>608</sup> De même, tandis qu'une majorité des électeurs inscrits sur les listes électorales votait généralement à tous les tours des élections nationales (présidentielle

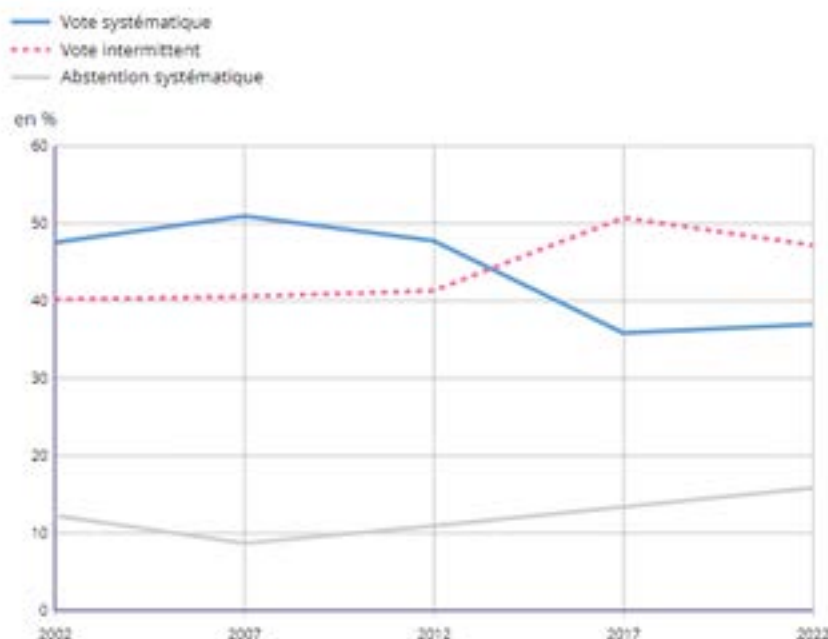
606 OCDE, [Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie : Principales conclusions de l'enquête 2021 sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques](#), 2022.

607 Sciences PO CEVIPOF, Opinion Way, « [Derrière la crise sociale, la défiance encore et toujours](#) », *Baromètre de la confiance politique*, vague 14, février 2023, p. 28-29.

608 P. Bernasconi, *Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique*, op. cit., p. 14.

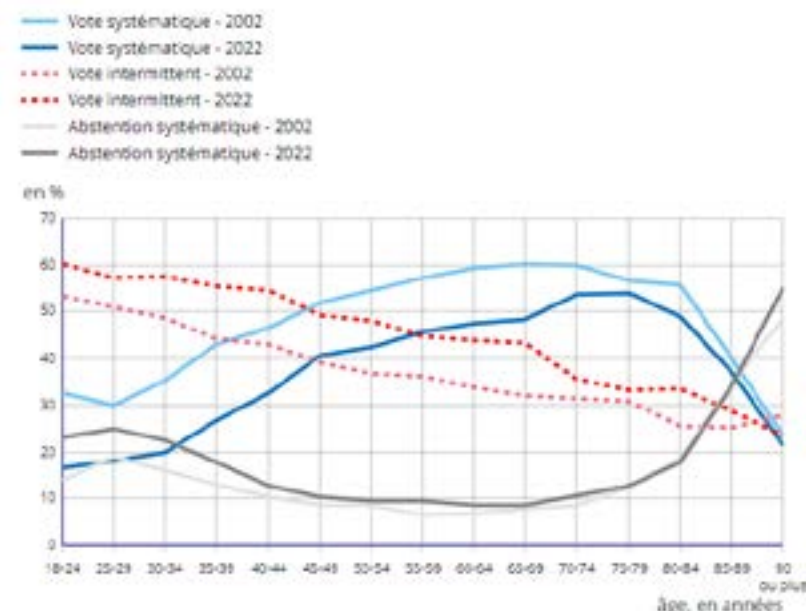
et législatives), « depuis 2017, le vote intermittent dépasse désormais le vote systématique (respectivement 47% et 37% en 2022). »<sup>609</sup> Ce taux d'abstention systématique s'est établi à 16% en 2022.

On observe des contrastes de participation saisissants selon les catégories d'âge ou les situations. « Les écarts de population selon l'âge, déjà très marqués en 2002, se sont [ainsi] accrus en vingt ans, surtout pour les législatives. Seuls 28% des moins de 30 ans ont voté au second tour des législatives en 2022, contre 59% des 65 ans ou plus, soit 31 points d'écart. C'était 25 points en 2002 (45% contre 70%). [...] Les écarts selon le diplôme se sont aussi creusés. En 2022, hors étudiants, 29% des inscrits sans diplômes ont voté à tous les tours de la présidentielle et des législatives, contre 44% des diplômés de l'enseignement supérieur, soit 15 points d'écart. C'était 9 points en 2002 (46% contre 55%) ».



Graphique n° 11 – Vote systématique, intermittent et abstention systématique en 2002 et en 2022  
Source : INSEE

609 Cette citation et les suivantes sont issues de l'INSEE, « 20 ans de participation électorale : en 2022, les écarts selon l'âge et le diplôme continuent de se creuser » (INSEE Première, n° 19.29, 2022).



Graphique n° 12 – Comportement de vote en 2002 et en 2022 selon l'âge  
Source : INSEE

Face à ce constat préoccupant pour la démocratie et la cohésion de notre pays<sup>610</sup>, il y a donc urgence à retrouver le chemin de la confiance dans l'action publique et à faire du **dernier kilomètre** une priorité pour les acteurs publics. Cette prise de conscience a heureusement déjà commencé.

### 1.3.2. Une prise de conscience

Celle-ci s'est renforcée dans les années récentes. **Plusieurs administrations se sont engagées dans une transformation centrée sur le service de l'utilisateur.** C'est le cas notamment de l'administration fiscale, qui recueille depuis plusieurs années des taux de satisfaction élevés de la part de ses « usagers », pourtant contraints, et culmine même en tête du Baromètre des services publics de l'Institut Delouvrier<sup>611</sup> depuis 2018. En 2022, les services des impôts dépassaient ainsi de 16 points les attentes des usagers et atteignaient un taux de satisfaction de 82%. Ce résultat s'explique en partie par la qualité du service impots.gouv.fr, considéré par beaucoup comme l'un des plus satisfaisants pour l'utilisateur<sup>612</sup>.

610 G. Simmel, *Sociologie. Etude sur les formes de la socialisation*, PUF, 1999 : La confiance est « l'une des forces de synthèse les plus importantes au sein de la société ».

611 Institut Delouvrier / Kantar public, Baromètre de l'institut Paul Delouvrier, *Les services publics vus par les Français et les usagers*, novembre 2022, p. 31.

612 E. Lombard, *Au cœur de la finance utile*, p. 71 : « La notion de client [...] garde tout son sens dans les activités d'intérêt général. À titre d'exemple, le ministère des Finances a été l'un des premiers à faire un site « marchand » avec impots.gouv.fr. C'est l'un de sites les mieux faits. « Client » est un terme général, il peut désigner le citoyen ; le client est simplement la personne au service de laquelle nous sommes. »



**Le souci des administrations de « simplifier la vie des gens » s’est amplifié depuis les années 2000.** Avant cela, la simplification avait principalement reposé sur une comitologie et des instances spécialisées, créées à dessein par le pouvoir réglementaire<sup>613</sup>. La promulgation le 12 avril 2000 de la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l’administration (dite *loi DCRA*)<sup>614</sup> a marqué un tournant dans cette approche en faisant de la simplification une démarche globale, applicable non seulement aux administrations de l’État, mais également aux collectivités territoriales, aux établissements publics et aux organismes de sécurité sociale. Elle procède également à l’harmonisation des modalités et des délais des procédures administratives, et oblige l’administration à transmettre elle-même les demandes mal dirigées aux services compétents. Dans la foulée, plusieurs documents ou procédures fréquemment exigés auparavant sont supprimés : les fiches d’état civil individuelle et familiale (en 2000), la certification conforme à l’original des copies de documents officiels (2001). S’ensuivent ensuite plusieurs lois de simplification du droit et des procédures administratives<sup>615</sup> : les lois n° 2003-591 du 2 juillet 2003 et n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 qui ont autorisé le Gouvernement à adopter des mesures de simplification par voie d’ordonnances, la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 (qui a abrogé 126 lois obsolètes et notamment supprimé le certificat médical pré-nuptial), la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 qui a introduit plusieurs mesures de simplification dans le champ des collectivités territoriales et du droit pénal, la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 qui donne une base légale au principe du « dites-le nous une fois » et introduit des mesures de protection des usagers contre les variations anormales de leur facture d’eau, la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 qui modifie le droit des sociétés, les règles applicables à la commande publique et les annonces judiciaires et légales.

En 2013, le Gouvernement initie un « choc de simplification » : plusieurs ordonnances et une nouvelle loi de simplification relative aux entreprises<sup>616</sup> sont alors adoptées. Le principe du « silence vaut accord » entre en vigueur en novembre 2014 pour l’État et ses établissements publics. Au total, près de 500 mesures de simplification à destination des entreprises et 300 à destination des particuliers sont ainsi annoncées. Entreprises et parlementaires<sup>617</sup> en tirent, il est vrai, un bilan en demi-teinte.

613 Se sont ainsi succédé le centre interministériel de renseignements administratifs (CIRA), créé en 1959, le centre d’enregistrement et de révision des formulaires administratifs (CERFA) en 1966, le secrétariat d’État aux réformes administratives à partir de 1977, les centres de formalités des entreprises (CFE) en 1981, la commission pour la simplification des formalités incombant aux entreprises (COSIFORME) en 1983 – élargi en 1990 à toutes les formalités administratives et la commission pour les simplifications administratives (COSA) en 1998.

614 Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, dite *loi DCRA*.

615 Assemblée nationale, [Rapport d’information relatif au bilan d’activités de la commission des lois sous la XIII<sup>ème</sup> législature \(2007-2012\)](#), février 2012.

616 [Loi n° 2014-1545](#) du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

617 Sénat, [Rapport d’information relatifs aux moyens d’alléger le fardeau des entreprises pour améliorer leur compétitivité](#), n° 433, février 2017, p. 8-9 : « [L]’élan s’est vite dilué : trois ministres se sont succédés à ce poste en trois ans, l’organisation administrative de la simplification a manqué de stabilité, la décision de soumettre la mesure de l’impact de tout projet de loi ou de règlement à des experts indépendants ou des acteurs économiques a été annoncée en 2014 et confirmée par le Président de la République, avant d’être abandonnée en 2015. Au total, malgré son dynamisme, le Conseil de

La loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d’une société de confiance (dite *loi ESSOC*) consacre notamment le principe d’une relation de confiance entre les usagers – particuliers comme entreprises –, et l’administration, en leur reconnaissant un « **droit à l’erreur** »<sup>618</sup>, qui consiste non pas à se maintenir dans une situation irrégulière mais à garantir aux usagers de bonne foi, qui auraient commis une erreur ou omis de déclarer des informations dans une demande de prestation, la possibilité de se mettre en conformité avec la règle sans faire l’objet d’une sanction pécuniaire ni être privés de ladite prestation. La loi ESSOC opère, ce faisant, un véritable changement de paradigme : l’administré n’est plus présumé de mauvaise foi voire fraudeur lorsqu’il commet une erreur, la charge de la preuve appartient désormais à l’administration. Un site internet dédié en présente le mode d’emploi aux usagers<sup>619</sup>. Si le dispositif monte en puissance progressivement<sup>620</sup> en particulier dans le domaine fiscal, il est encore loin d’être effectif dans tous les champs de l’action publique. Travailleurs sociaux et acteurs associatifs témoignent en effet de son caractère encore assez théorique en matière de prestations sociales en particulier. En consacrant « *la possibilité de régulariser exclusivement une première erreur, inédite, involontaire sans que celle-ci ne puisse être caractérisée par un retard* »<sup>621</sup>, la notion prête également à débat quant à la façon d’appréhender ce qu’est une « première erreur » ou un usager de bonne foi. Par ailleurs, certains estiment qu’en ayant assorti le droit à l’erreur de conditions strictes de délais et de montants en matière de recouvrement, le décret n° 2019-1050 du 11 octobre 2019 en a réduit la portée dans ce champ, au point de « *se résumer[r] à un droit de régulariser au plus vite, certaines erreurs seulement, sous réserve que leur montant demeure modeste* »<sup>622</sup>. Enfin, le débat sur l’extension du droit à l’erreur aux collectivités territoriales dans leurs relations avec l’État n’est pas encore tranché<sup>623</sup>.

La loi ESSOC réaffirme également le principe du « **Dites-le nous une fois** », qui consiste à exonérer les usagers de l’obligation de fournir certaines informations ou pièces justificatives déjà détenues par l’administration. Pour en concrétiser l’effet, deux décrets du 18 janvier 2019<sup>624</sup> sont venus organiser les conditions

*la simplification a produit des mesures en tous genres -anecdotiques, symboliques, anti-Kafka, sans-papiers, sécurisantes, en trompe l’œil ou carrément usurpées, voire à effet boomerang –, qui forment un tableau pointilliste : l’affichage semble avoir été privilégié. L’effectivité des mesures est loin d’être assurée (43% des mesures annoncées par le Conseil de la simplification ne sont pas effectives), du fait d’une volonté politique défailante du Gouvernement, voire de blocages systémiques dus à la résistance de ceux à qui profite la complexité ou à l’inquiétude liée au changement. »*

618 Prévu à l’art. L. 123-1 du code des relations entre le public et l’administration (CRPA).

619 *Oups, j’ai fait une erreur en effectuant une démarche administrative. Que faire ? | Services Publics +* ([transformation.gouv.fr](https://www.servicespublics.gouv.fr)).

620 Fin août 2021, 335 000 droits à l’erreur avaient ainsi été admis et deux millions d’erreurs détectées par anticipation, dont environ 75 000 erreurs relatives à des cotisations sociales (communication du ministre des finances lors du conseil des ministres du 25 août 2021).

621 M. Keim-Bagot, « Droit à l’erreur : le choc de confiance », *Droit social*, 2019, p. 755.

622 K. Meiffret-Delasanto, « Le droit à l’erreur : Bilan et perspectives », *Bulletin Joly Travail*, n° 12, décembre 2022, p. 45.

623 Ce principe avait été proposé au Sénat dans le cadre des débats parlementaires sur la *loi 3DS* en 2021. Une proposition de loi « *visant à créer un droit à l’erreur des collectivités locales dans leurs relations avec les administrations et les organismes de sécurité sociale* » a également été adoptée par le Sénat et enregistrée à l’Assemblée nationale le 12 juillet 2022.

624 [Décret du 18 janvier 2019](#) relatif aux échanges d’informations et de données entre administrations



d'échanges d'informations entre administrations et préciser la **liste des pièces justificatives que le public n'est plus tenu de produire à l'appui des procédures administratives**<sup>625</sup>. La loi 3DS du 21 février 2022 a également complété l'édifice : d'une part, en supprimant l'obligation faite jusqu'ici aux administrations de passer par un décret en Conseil d'État, après avis de la CNIL, pour chaque nouvelle ouverture de données – le partage d'informations, toutefois limitées au strict nécessaire, devient donc la norme – ; d'autre part, en autorisant les échanges qui permettent d'informer pro-activement les usagers sur leurs droits, ce qui devrait permettre de réduire le non-recours. Il reste maintenant à mettre ces dispositions bienvenues en pratique : c'est l'un des axes stratégiques de la feuille de route de la direction interministérielle du numérique (DINUM) pour les prochaines années.

La volonté d'alléger les contraintes pour les entreprises comme pour les citoyens a aussi inspiré la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (dite *loi ASAP*), qui procède notamment à la déconcentration au niveau des préfets d'un certain nombre de décisions administratives (agrément des centres de formation d'une association sportive, la qualité et la sécurité des productions végétales et animales, les décisions dans les domaines de l'eau et de la biodiversité, etc.) : 99% des décisions administratives individuelles devraient ainsi désormais être prises au niveau déconcentré. Certaines démarches administratives sont allégées pour les particuliers (dispense de justificatifs de domicile pour l'obtention des cartes d'identité, passeports et permis de conduire ; formalités d'ouverture d'un livret d'épargne populaire facilitées) comme pour les entreprises (procédures administratives simplifiées pour les porteurs de projets industriels<sup>626</sup> ; règles de la commande publique assouplies pour les PME ; vente en ligne de médicaments facilitée pour les pharmaciens, etc.). L'effet de ces mesures n'a toutefois pas encore été évalué de manière approfondie.

Enfin, plusieurs initiatives ont été prises depuis 2019 pour compléter ces efforts de simplification : le lancement d'un chantier de simplification de 10 démarches<sup>627</sup> et de 100 formulaires administratifs<sup>628</sup>, dont l'état d'avancement est en cours de

---

dans le cadre des démarches administratives ; [Décret du 18 janvier 2019](#) fixant la liste des pièces justificatives que le public n'est plus tenu de produire.

625 Ainsi, l'avis d'imposition à l'impôt sur le revenu, l'attestation de droit délivrée par les organismes de sécurité sociale ou un justificatif d'identité ne sont-ils plus requis désormais, lorsqu'il est fait usage du dispositif « FranceConnect ».

626 La loi s'inscrit dans la continuité de la mission confiée au député Guillaume Kasbarian sur l'accélération des procédures obligatoires préalables à une implantation industrielle ([Rapport](#) de la mission, *5 chantiers pour simplifier et accélérer les installations industrielles*, 2019).

627 Réduire d'un tiers les délais de traitement des demandes de liquidation des pensions de retraite ; réduire les délais d'obtention d'un acte d'état civil pour les Français de l'étranger de 10 à 5 jours ; numériser complètement la procédure de dépôt et de traitement des demandes de permis de construire et les autorisations d'urbanisme dans les communes de plus de 3 500 habitants ; rassembler dans un portail unique les formalités pour les entreprises, créer la possibilité d'introduire une demande de procuration en ligne ; versement automatique de la pension alimentaire ; ouvrir un numéro unique qui oriente les personnes en situation de handicap vers les services de proximité ; traiter les demandes « MaPrimrenov » dans un délai inférieur à 15 jours ; numériser la procédure de demande de bourse pour les collégiens et étudiants ; réduire à 5 jours les délais de traitement de l'aide juridictionnelle.

628 Demande de permis de conduire, MDPH, d'agrément d'assistant maternel, d'acquisition de la nationalité française, de logement social, RSA et prime d'activité, etc.

consolidation<sup>629</sup> ; le lancement de la plateforme « Services Publics + » destinée à recueillir les difficultés rencontrées par les usagers<sup>630</sup> dans leurs démarches et les procédures ou formulaires trop complexes<sup>631</sup> afin d'avoir une démarche d'amélioration en continu des procédures administratives ; et la mise en place d'un observatoire de la qualité des démarches en ligne<sup>632</sup>, qui permet de visualiser sur la base d'actualisations trimestrielles la qualité de la numérisation des 250 démarches les plus utilisées<sup>633</sup>.

Les efforts effectués depuis vingt ans en matière de simplification administrative portent peu à peu leurs fruits : moins d'un Français sur quatre considère actuellement les démarches administratives comme complexes<sup>634</sup>. D'après le baromètre de la complexité administrative<sup>635</sup>, « *les démarches les plus fréquentes sont [généralement] perçues comme les plus simples (exemple des impôts [ou des] démarches liées à la santé)* »<sup>636</sup>. En revanche, après une tendance à la baisse en 2020, le niveau de complexité ressenti à l'égard des démarches perçues comme les plus complexes (celles des ressortissants français hors Union européenne ou des personnes confrontées à un problème de handicap ou de perte d'autonomie) est reparti à la hausse en 2022. « *La complexité des démarches et recherches sur internet, ainsi que le nombre de documents et justificatifs à fournir restent les principaux axes d'amélioration pour abaisser la complexité des démarches administratives auprès des services publics.* »<sup>637</sup>

---

629 La DITP a accompagné 112 travaux de simplification de l'information et du langage en vue d'améliorer à la fois les CERFA et leurs notices, les démarches en lignes, les courriers, les mails, les sites internet, les plateformes de démarches en ligne et les parcours d'information. En mai 2023, les travaux ont abouti à 83 documents finalisés, 4 documents en cours, 25 projets arrêtés.

630 La plateforme dispose également d'un module réservé aux agents publics.

631 [Je contribue en soumettant un document trop complexe | Services Publics +.](#)

632 *Accueil – L'Observatoire de la qualité des démarches en ligne* ([numerique.gouv.fr](#)).

633 En pratique, l'outil s'appuie sur une dizaine d'indicateurs : volumétrie de la démarche, démarche réalisable en ligne, satisfaction des usagers (alimenté par le bouton « Je donne mon avis »), accessibilité aux personnes handicapées, comptabilité avec les téléphones mobiles, intégration à FranceConnect, Dites-le nous une fois, disponibilité et rapidité, aide joignable. Toutefois, l'indicateur de satisfaction ne rend compte que de l'avis de ceux qui ont pris le temps d'y répondre ou qui ont pu aller au bout de la démarche, et ne permet pas nécessairement de rendre compte de la satisfaction réelle des usagers (ex : de [la demande de la carte d'identité](#) qui recueille un taux de satisfaction de 8,1 / 10 mais ne reflète que le recours au formulaire de pré-demande en ligne de l'ANTS).

634 [Baromètre de la complexité administrative et de la confiance en l'administration par événements de vie](#) (éd. 2022), janvier 2023, p. 13.

635 Il s'agit d'une étude réalisée tous les deux ans depuis 2008 qui permet de mesurer la complexité perçue par les usagers ayant réalisé des démarches, en fonction de différents événements de vie (« je prépare ma retraite », « je déménage », « je suis handicapé », etc.).

636 *Baromètre de la complexité administrative 2022*, p. 8.

637 *Ibid.*





établis en application de la loi EROM sur 10 ou 20 ans se fixent pour objectif de réduire ces écarts de développement à horizon de 20 ou 30 ans, tout en tenant compte des spécificités des territoires ultramarins.

C'est le cas encore des **villes moyennes**, souvent particulièrement frappées par la disparition des commerces, pour lesquelles a vu le jour en 2018 le programme « Action Cœur de Ville » en réponse à la dévitalisation alarmante de ces villes, qui concentrent un quart de la population du pays. Construit en partenariat avec l'association Villes de France (qui représente particulièrement ces communes), la Caisse des dépôts et consignations, Action Logement, l'ANAH et le commissariat général à l'égalité des territoires, ce plan vise à accompagner l'effort de revitalisation des cœurs de villes moyennes, à inciter les acteurs du logement et de l'urbanisme à réinvestir leurs centres-villes, à y favoriser le maintien ou l'implantation d'activités afin d'inciter des habitants à les réinvestir en y améliorant la qualité de vie. 222 territoires métropolitains et hexagonaux (englobant 234 villes) en sont bénéficiaires, dont, par exemple, les communes de Guéret dans la Creuse, Douai dans le Nord, Béthune et Bruay-la-Bussière dans le Pas-de-Calais, Sète et Agde dans l'Hérault. Chaque commune a été invitée à construire un projet de territoire, en lien étroit avec son intercommunalité – la coopération à cette échelle étant une condition à la réussite du projet –, et à identifier ses propres actions de revitalisation autour de cinq axes structurants (la réhabilitation-restructuration de l'habitat en centre-ville, le développement du commerce, l'accessibilité et la mobilité, la mise en valeur de l'espace public et du patrimoine, et l'accès aux équipements et services publics). Des conventions de financement ont ensuite été signées avec les partenaires du plan. S'il est difficile d'établir l'impact effectif propre de ce programme, force est toutefois de constater que « *[f]ondé sur une approche souple, concertée, et itérative, le programme ACV a indéniablement permis d'embrayer une dynamique nouvelle pour traiter des problématiques anciennes, qui restaient insuffisamment priorisées* »<sup>647</sup>. Pour les maires auditionnés, une autre plus-value de ce programme est d'avoir fait naître un « esprit de club » entre maires et agents territoriaux concernés et d'avoir incité, ce faisant, au partage de bonnes pratiques de pairs à pairs.

Forts de cette approche, d'autres plans d'action inspirés de la même méthode ont été étendus depuis à d'autres types de territoires à enjeux : le **plan « petites villes de demain »** destiné aux villes de la strate démographique inférieure (moins de 10 000 habitants), l'« **agenda rural** » à destination des communes rurales et le programme « **territoires d'industrie** » à destination des EPCI particulièrement mobilisés dans la stratégie de réindustrialisation du pays.

Ces initiatives ont toutes en commun d'avoir été portées par l'**Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**, qui est née au **1<sup>er</sup> janvier 2020** de la fusion du Commissariat général à l'égalité des territoires, de l'Agence du numérique et de

---

*Guyane, 23% en Guadeloupe, et 42% en Martinique. 5% des Guyanais n'ont pas accès à l'eau potable, et les coupures d'eau sont quotidiennes en Guadeloupe. Dans le domaine de la téléphonie fixe, 72% de la population ultramarine est raccordée contre près de 100% de la population métropolitaine. 50% de la population des DOM sont raccordés à internet pour une moyenne nationale de 81%. 70 000 logements dits précaires ou indignes sont comptabilisés dans les cinq départements d'outre-mer. Ils représentent à eux seuls 13% des logements insalubres français, pour seulement 4% de la population.* »

647 Cour des comptes, [rapport Le programme Action Cœur de Ville](#), juin 2022, p. 61.

l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)<sup>648</sup>. Si de nombreux élus auditionnés saluent à travers elle le « *retour d'une politique d'aménagement du territoire qui ne dit pas son nom* » et louent sa capacité à travailler en mode projet et à « *entraîner et fédérer les acteurs publics, parapublics et privés dans des dynamiques structurées, collectives et partenariales* », l'agence peut encore gagner en maturité. Plusieurs axes de progrès sont identifiés par les élus auditionnés, notamment pour faire évoluer son offre d'ingénierie dans le sens d'interventions moins ponctuelles et mieux arrimées aux territoires, réduire son recours encore trop fréquent aux appels à projets, mieux articuler ses actions avec celles d'autres opérateurs (CEREMA, ADEME, ANAH, ANRU) et ne pas négliger les enjeux relatifs à la politique de la ville<sup>649</sup>.

**Enfin, la notion même de dernier kilomètre est devenue ces dernières années un enjeu propre de transformation de l'action publique**<sup>650</sup>. Les réformes initiées dans le cadre du plan Action publique 2022 visaient à promouvoir un « *État plus proche, plus simple, plus efficace* ». À cette fin, une attention particulière a été portée aux enjeux d'exécution des politiques publiques à l'occasion des comités interministériels à la transformation publique (CITP) successifs<sup>651</sup> (élaboration de plans de transformation ministériels intégrant des indicateurs quantifiables pour mesurer l'avancée de l'action gouvernementale, organisation de revues régulières des politiques prioritaires,...).

La **crise des « gilets jaunes » en 2018 et le grand débat national qui a suivi début 2019** ont marqué une inflexion. Plusieurs mesures de nature à répondre à la critique du retrait des services publics et des effets pervers du tout numérique ont été initiées comme le renforcement et la généralisation à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020 du label Marianne à tous les services publics accueillant du public, le déploiement de maisons ou bus France Services, le développement de démarches d'accessibilité (facile à lire et à comprendre, accès téléphonique), la relocalisation de services publics en dehors de Paris et des grandes métropoles<sup>652</sup>, le développement de démarches de médiation numérique, à travers notamment la mise en place d'un « pass numérique »<sup>653</sup> (dont le bilan est toutefois mitigé<sup>654</sup>).

---

648 L'ANCT a été créée par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019.

649 Sénat, [Rapport d'information relatif à l'ANCT](#), 2023, p. 32 : « *Certains observateurs nationaux estiment que la politique de la ville a quelque peu disparu dans ce nouvel ensemble administratif et pointent les risques d'une comparaison, voire d'une concurrence, entre la politique destinée aux quartiers prioritaires de la politique de la ville et les dispositifs de soutien à la ruralité.* »

650 J. Chevallier, « [La politique de transformation publique de 2017 à 2021](#) », *Revue française d'administration publique*, vol. 180, n° 4, 2021, pp. 1091-1104.

651 Instances créées par le [décret n° 2017-1586](#) du 20 novembre 2017.

652 V. à ce titre le [dossier de presse](#) du 4<sup>e</sup> CITP du 21 juin 2021, p. 7 : 40 opérations de relocalisation de services qui concernent près de 6 000 agents ont été décidées.

653 Initié dans le cadre du plan national pour un numérique inclusif en 2018 et déployé sur le terrain à partir de 2019, le pass numérique avait vocation à lutter contre l'exclusion numérique des publics en difficulté en leur donnant accès à des carnets de chèques (de 5 à 10 pass d'une valeur de 10 euros), leur permettant d'accéder à des services d'accompagnement numérique dans des lieux labellisés « APTIC » (du nom d'une coopérative de médiateurs numériques) avec une prise en charge totale ou partielle par un tiers-payeur.

654 Sénat, [rapport Renforcer la cohésion numérique dans les territoires : 20 mesures pragmatiques et de bon sens](#), n° 588, mars 2022, p. 72-73.



Tirant les enseignements de la crise sanitaire, le **dernier kilomètre est, en 2021, affiché pour la première fois comme une priorité de l'action gouvernementale**, autour de plusieurs axes de travail en particulier :

- le « réarmement de l'État territorial » : création de 2 500 emplois dans les services départementaux en 2021 ; renforcement des marges de manœuvre des préfets en termes de gestion budgétaire et des ressources humaines et l'affectation à leurs côtés de 30 sous-préfets chargés du déploiement du plan de relance et d'experts de haut niveau et/ou des directeurs de projet pour conduire des projets territoriaux complexes ; accélération du partage d'informations entre administrations ; réouverture de cinq sous-préfectures (Clamecy, Nantua, Château-Gontier, Montdidier, Rochechouart) et ouverture d'une sixième à Saint-Georges-de-l'Oyapock en Guyane, ce qui est une grande première ;
- le lancement du baromètre des résultats de l'action publique afin de suivre les résultats des politiques prioritaires ;
- l'approfondissement des démarches de simplification autour de dix « moments de vie »<sup>655</sup> (je deviens parent, je deviens étudiant, je vote, j'établis mon identité, je m'engage dans la vie associative, je déménage, etc.).

**Malgré cela, si près des trois-quarts des Français continuent de faire globalement confiance aux services publics, l'image de ces derniers tend à s'éroder.** « *Des progrès demeurent [notamment] à réaliser sur la relation des services publics envers leurs usagers, notamment sur le sens de l'écoute, l'équité de traitement et le souhait de simplifier la vie des usagers. Le sentiment de pouvoir commettre une erreur est élevé auprès des usagers, en particulier pour les événements perçus comme les plus complexes et touchant des populations fragiles (résidents étrangers, personnes âgées, dépendantes ou handicapées...).* Ils soulignent également le manque d'informations reçues sur la marche à suivre pour corriger ces erreurs. »<sup>656</sup> La situation n'a toutefois rien d'irréversible.

\*

Par son caractère polysémique, la notion de *dernier kilomètre* résume bien au fond tous les aspects de la crise de confiance à laquelle notre pays est exposé : enjeux d'accessibilité territoriale mais aussi de contact direct des usagers (au sens large) avec des agents capables de répondre à la diversité de leurs demandes, empilement de normes et de circuits administratifs complexes, système de pilotage biaisés par certains effets pervers, institutions ne remplissant plus leur office, agents et acteurs publics engagés mais en proie au doute.

**Face à l'enjeu démocratique ainsi posé, il y a urgence à agir rapidement et de façon plus massive encore pour mettre les usagers au cœur de l'action publique. La question se pose d'abord au niveau de la méthode de l'action publique, dans sa capacité à être à proximité des usagers, à construire avec eux l'action publique de demain, à mettre les préoccupations d'effectivité au sommet des enjeux dès la conception des réformes, à renouer avec la confiance.**

<sup>655</sup> V. à ce titre le [dossier de presse](#) du 7<sup>e</sup> CITP du 9 mai 2023, p. 14-15.

<sup>656</sup> *Baromètre de la complexité administrative 2022*, p. 8.

## 2. L'urgence de mettre effectivement les usagers au cœur de l'action publique

Pour permettre de combler le dangereux fossé qui se creuse entre l'action publique et les usagers, le Conseil d'État formule **douze séries de propositions pour inspirer une action publique renouvelée**. Toutes sont **tirées de bonnes pratiques recueillies lors des auditions ou observées sur le terrain**. Certaines relèvent du simple bon sens – ce qui ne retire évidemment rien à leur intérêt – d'autres font preuve d'une ambition beaucoup plus grande dans le renouvellement des pratiques administratives et mêmes normatives. Les solutions existent. On croit bien souvent, en toute bonne foi, les mettre en œuvre, mais des marges de progrès subsistent et, bien souvent, **l'enjeu consiste en réalité à changer de braquet**.

Ces propositions ne sauraient, à elles seules, répondre à toutes les difficultés rencontrées dans les différents pans de l'action publique : le propos se veut transversal et ciblé sur la question même du *dernier kilomètre*. Elles n'ont pas davantage vocation à nourrir une nouvelle série de normes, le système en comprend déjà suffisamment. L'objet de ces propositions est de suggérer des méthodes, des clefs pour dénouer des situations bloquées, un **agenda de solutions** pour s'assurer que l'action publique atteigne son *dernier kilomètre*.

Trois valeurs essentielles gouvernent ces orientations de méthode : un impératif de **proximité**, un besoin de **pragmatisme**, et un maître-mot : la **confiance**.





## 2.1. Assurer l'accès par une plus grande proximité

L'action publique en général et les services publics en particulier doivent renouer pleinement avec un impératif premier : celui de la proximité, y compris physique, avec les usagers. Tous les usagers, quels que soient leurs lieux de résidence et leurs conditions, doivent pouvoir effectivement accéder au service public ou à la politique publique qui leur est destiné. Il faut pour cela mieux accueillir, servir et accompagner les destinataires des dispositifs, mais aussi être compris par tous en adaptant la langue administrative et la communication, et enfin développer des démarches pour « aller vers » l'utilisateur afin d'éviter les situations de non-recours au droit.

### 2.1.1. Accueillir et accompagner

Faciliter l'accès effectif des usagers aux services publics, c'est mieux accueillir et servir ceux qui cherchent à y accéder mais c'est aussi accompagner ceux qui en sont le plus éloignés ou en ont le plus besoin. Cela supposera souvent un changement de posture dans les conditions d'accueil et d'exercice du service public.

#### *a. Assurer l'accès de tous les usagers aux politiques et aux services publics*

La première étape de ce changement de posture est de **sortir du 100% numérique et de remettre de l'humain au contact des usagers**. Dit autrement, « **il faut des personnes pour parler aux personnes** ».

#### ■ Diversifier les canaux d'accès aux services publics

Sans remettre en cause les atouts indéniables de la dématérialisation des démarches administratives sans laquelle l'administration aurait été exposée à une critique certaine, il est d'abord indispensable, compte-tenu de la diversité des besoins et réalités auxquels sont exposés les usagers et leurs savoir-faire numériques très hétérogènes, de **conserver de manière systématique des possibilités de contacts avec l'administration par d'autres canaux que la voie numérique**.

Il ne s'agit pas ici de condamner le numérique, loin s'en faut ! Pour beaucoup d'utilisateurs, la possibilité de réaliser des démarches administratives de manière numérique constitue en effet un progrès indéniable en leur permettant de les réaliser à toute heure et sans avoir à se déplacer au guichet ; et, pour les administrations, c'est un gain de temps, voire d'efficacité.

Mais, dans l'état actuel de notre société, il est évident que le canal numérique ne peut pas être l'unique moyen de communication des usagers avec les administrations, à plus forte raison avec les services publics. D'autres canaux de communication doivent être maintenus voire rétablis, qu'il s'agisse de l'accueil au

guichet, de l'appel téléphonique voire de la possibilité d'écrire un courrier postal<sup>657</sup> ; « *l'utilisateur devrait pouvoir effectivement disposer d'alternatives équivalentes, non hiérarchisées ou priorisées, accessibles et qui n'induisent pas d'inégalité de traitement de la part du service public.* »<sup>658</sup> Si l'on peut saluer les annonces faites en ce sens récemment par le Gouvernement<sup>659</sup>, force est de constater que nombre de démarches administratives ont d'ores et déjà basculé dans un mode 100% numérique (déclaration PAC des agriculteurs, déclarations douanières, demandes de subventions au titre du fonds de développement de la vie associative, admission dans l'enseignement supérieur *via* Parcoursup, enregistrement pour les détenteurs d'armes sur le système d'information sur les armes, accès au compte personnel de formation, renouvellement mensuel de la situation du demandeur d'emploi, demande de titre de séjour pour les étrangers,...) ou ont tardé à ajouter un canal téléphonique à la voie numérique (exemple de la déclaration fiscale sur les biens immobiliers au premier semestre 2023, qui a mis en difficulté un grand nombre d'utilisateurs et mis sous pression les agents des services fiscaux). Sans aller naturellement jusqu'à envisager un retour en arrière sur ces procédures, il paraît toutefois essentiel que les administrations concernées offrent la possibilité aux usagers qui n'auraient **pas accès au numérique (problème notamment des zones blanches) ou qui ne s'y sentiraient pas suffisamment à l'aise voire qui seraient en situation d'illectronisme de pouvoir les aider à remplir les formulaires concernés**, que ce soit par un accueil physique ou une assistance téléphonique effective et efficace. C'est d'ailleurs désormais une obligation juridique, ainsi que l'a jugé le Conseil d'État, statuant au contentieux, par sa décision *Conseil national des barreaux* du 3 juin 2022<sup>660</sup>.

De même, si le recours à la dématérialisation peut certainement être encouragé dans une logique de productivité, l'expérience montre que « *l'adhésion à un dispositif de dématérialisation [...] emporte souvent consentement irréversible aux échanges dématérialisés exclusifs* »<sup>661</sup>, sans que l'utilisateur n'en ait nécessairement mesuré pleinement les conséquences. C'est le cas par exemple lorsqu'un utilisateur active son compte fiscal en ligne : cette activation suffit à le faire basculer en mode dématérialisé sans que le site internet n'offre de possibilité de retour en arrière. Elle peut même parfois l'exposer à des difficultés lorsque « *des évolutions de la situation de vie peuvent engendrer une incapacité temporaire ou définitive à réaliser ses*

657 Sans qu'il soit possible d'établir avec certitude la part respective de chaque support à l'échelle de toutes les administrations, on estime qu'une part significative des quelque 200 millions de sollicitations adressées aux services relevant de l'État (hors hôpitaux, écoles et universités, des services de l'ordre, des bibliothèques, musées et tribunaux) et de la sécurité sociale passait en mai 2023 par le téléphone (43% des contacts), suivi du numérique (avec 32% des contacts), de l'accueil physique (15%) et du courrier (10%) [données tirées du dossier de presse du 7<sup>e</sup> CIP du 23 mai 2023, p. 16].

658 Défenseur des droits, *Dématérialisation des services publics, trois ans après, où en est-on ?*, 2022, p. 58.

659 Dossier de presse du 7<sup>e</sup> CIP du 23 mai 2023, p. 16 : « *L'accès aux services publics doit continuer à s'adapter, pour être en phase avec les usages et les attentes des Français, autour de deux priorités : - Pour tous les Français, améliorer les services numériques et la qualité du support téléphonique ; - Pour ceux qui en ont le plus besoin, continuer à développer un accueil physique de proximité, humain et polyvalent. C'est pour ceux de nos concitoyens les plus éloignés des démarches administratives qu'il nous faut investir pour s'adapter le mieux possible à leurs besoins et leurs attentes.* »

660 CE, 3 juin 2022, *Conseil national des barreaux, La Cimade et autres*, n° 452798, Rec.

661 Défenseur des droits, *Dématérialisation des services publics, trois ans après ...*, op. cit., p. 59.



démarches sur internet »<sup>662</sup>. Il serait dès lors bienvenu que l'utilisateur puisse « **revenir, à tout moment, sur son consentement aux échanges dématérialisés** »<sup>663</sup>, de façon ponctuelle ou définitive.

#### ■ Garantir aux usagers un accès au service public dans des délais raisonnables

Cette exigence emporte plusieurs conséquences sur les conditions d'accueil physique ou par téléphone des usagers.

En premier lieu, il s'agit après des années de contraction des guichets d'accueil du public dans les territoires, de **faire du temps d'accès aux services publics une condition déterminante de leur implantation ou de leur adaptation**. C'était l'ambition poursuivie par les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASaP), élaborés par les préfetures et les conseils départementaux à la suite de la loi NOTRe en 2015<sup>664</sup>, dont les contenus se sont toutefois avérés hétérogènes et dont il n'est malheureusement pas sûr qu'ils aient été suivis d'effets. C'est le sens aussi des normes d'accessibilité auxquelles s'astreignent certains acteurs publics<sup>665</sup>. C'est également ce qui a présidé en 2019 aux choix d'implantation des maisons France Services sur le territoire, l'objectif étant, à l'époque, d'implanter une maison par canton ou de pouvoir y accéder en moins de 30 minutes<sup>666</sup>. On retrouve également ce rapport au temps dans le concept de la « ville du quart d'heure », popularisé par l'urbaniste Carlos Moreno<sup>667</sup>, avec l'idée de concevoir l'aménagement des villes de sorte que les habitants aient accès aux services essentiels à moins d'un quart d'heure à pied ou à vélo de leur domicile – le concept a depuis essaimé dans beaucoup de villes en France (Paris, Rennes, Nantes, Mulhouse, etc.) et dans le monde (Ottawa, Barcelone, Portland, Melbourne, Edimbourg, etc.).

C'est enfin l'approche retenue par exemple par la communauté d'agglomération de Béthune Bruay Artois Lys Romane qui a construit son projet de territoire en 2020 autour d'un objectif d'accès aux services publics en moins de 15 minutes (30 minutes au maximum pour l'accès à l'hôpital : ainsi la communauté d'agglomération a-t-

662 *Ibid.*, p. 60.

663 *Ibid.*

664 IGA, L'ANCT : l'État déconcentré au service de la cohésion des territoires, décembre 2021, p. 48 : « L'article 98 de la loi Notre a rendu obligatoire l'élaboration de schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASaP) sous le pilotage conjoint des préfets de départements et des présidents de Conseils départementaux. Le bilan réalisé en juillet 2019 faisait ressortir que 96 départements s'étaient dotés d'orientations stratégiques et de plans d'action dans ce domaine et 77 d'un comité de pilotage pour conduire la mise en œuvre de leur SDAASAP. »

665 Cour des comptes, [rapport](#) sur L'accès aux services publics dans les territoires ruraux - Enquête demandée par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, mars 2019, p. 72 : « Chaque opérateur ou ministère dispose de sa propre norme pour son réseau, qui relève de niveaux variables dans la hiérarchie des normes, du texte législatif à la simple convention. Ainsi, au titre de sa mission d'aménagement du territoire définie par la loi, La Poste répond à une obligation de présence sur le territoire, exprimée par une distance de référence (5 km) traduite en temps de trajet maximum (20 minutes). Pôle emploi cherche à faire en sorte qu'au moins 80% des demandeurs d'emploi se situent à moins de 30 minutes d'une de ses agences ou d'un de ses relais. Les MSAP ont été déployées de manière à ce que, sauf cas particulier, il y ait au moins 20 minutes de trajet routier entre une maison donnée et sa voisine la plus proche. »

666 3<sup>e</sup> CITP du 20 juin 2019.

667 C. Moreno, *Droit de cité, De la « ville-monde » à la « ville du quart d'heure »*, éd. L'Observatoire, 2020.

elle décidé d'implanter une nouvelle piscine en s'appuyant non seulement sur une carte des équipements disponibles à l'échelle du territoire mais également sur ceux présents au-delà des frontières de l'EPCI et en croisant ces informations avec l'étude des mouvements pendulaires et les temps de déplacements des habitants à l'échelle des bassins de vie. Ce type d'approches, qui présente le double intérêt d'envisager l'implantation des services publics en fonction du quotidien des habitants et de dépasser les « effets de silos » parfois imposés par les frontières administratives, mériterait d'être encouragé.

Dans le même ordre d'idée, il serait également bienvenu que, pour lutter contre le sentiment d'abandon éprouvé dans certains territoires, l'ensemble des acteurs publics, c'est-à-dire l'État (ARS, rectorat, etc.), les collectivités territoriales et les opérateurs de services publics déterminent ensemble et chacun à leur niveau, en fonction des configurations locales, les temps d'accès aux services publics auxquels ils s'engagent ou qu'ils se fixent comme objectif d'atteindre à court ou moyen terme. Ces **normes d'accessibilité mesurées en temps**, et qu'il conviendrait de diffuser très largement, permettraient de favoriser une perception renouvelée de la carte effective des services publics pour les usagers de ces territoires.

En deuxième lieu, il importe de **donner de la visibilité aux usagers sur les délais d'attente ou de traitement** pour obtenir un rendez-vous ou une réponse de l'administration. Cette prévisibilité est un gage de respect et de considération pour les usagers. À l'instar de ce qui se fait déjà dans les CAF, les préfetures<sup>668</sup> ou certaines mairies pour la délivrance des titres d'identité, les administrations devraient **afficher plus systématiquement** sur leur site internet, leur répondeur téléphonique et dans les salles d'accueil du public **l'ancienneté des demandes en cours de traitement**, ainsi que les délais prévisionnels de traitement des différents types de demandes.

Bien que la gestion des files d'attente ait progressé dans certaines administrations, toutes devraient veiller à ce qu'elle soit **acceptable** (tant au guichet qu'en ligne)<sup>669</sup>.

En troisième lieu, avec ou sans rendez-vous, **la voie téléphonique doit être non seulement toujours une possibilité mais encore une voie d'accès effective et même performante**. Le téléphone est en effet un canal universel capable de répondre aux besoins des personnes les moins connectées au numérique ou résidant à distance des services publics. C'est un mode d'accès auquel de nombreux usagers demeurent très attachés et qui reste, au total, le moyen le plus utilisé par les usagers pour contacter l'administration (29% des usagers déclarent utiliser en premier lieu le téléphone) et le second, derrière l'accueil physique, dans l'échelle des moyens de contacts préférés des Français avec l'administration (24% des usagers déclarent préférer le téléphone contre 29% pour les contacts sur place)<sup>670</sup>.

668 Depuis 2019, [préfetures et services de police et de gendarmerie](#) génèrent tous les trimestres de nouvelles affiches présentant leurs indicateurs de résultats (délais moyens de délivrance des titres d'identité et de circulation ; délai moyen d'intervention d'une équipe de police secours, délai moyen de prise de plainte suite à une pré-plainte en ligne - voir pour une illustration les derniers résultats publiés par la [préfeture de l'Yonne](#)).

669 CE, 10 juin 2020, n° 435594, T.

670 Dossier de presse du 5<sup>e</sup> CITP du 5 février 2021, p. 27. Ambition reprise en mai 2023 par le 7<sup>e</sup> CITP avec l'annonce de la relance d'un « plan Téléphone exigeant d'amélioration de l'accueil téléphonique »



La crise sanitaire et la suppression au 1<sup>er</sup> janvier 2021 des surfacturations appliquées sur les numéros des services publics<sup>671</sup> ont d'ailleurs amplifié le phénomène, ce qui a pu provoquer des problèmes d'embouteillage auprès de certains services (tels que l'assurance maladie en particulier) et nourrir un sentiment de dégradation auprès de beaucoup d'utilisateurs<sup>672</sup>. Ces afflux d'appels sont venus percuter en effet le mouvement de contraction des plateformes téléphoniques opéré par certains opérateurs depuis une dizaine d'années pour accompagner l'essor du numérique.

Pour répondre à ce constat, le Gouvernement s'est fixé en février 2021 une obligation d'affichage d'un numéro de téléphone sur tous les sites internet de services publics, ainsi qu'un **objectif de taux de décroché** (correspondant à la proportion d'appels traités par rapport aux appels entrants) de 85% sur l'ensemble des réseaux de services publics<sup>673</sup>. Si la majorité des sites publics affichaient un numéro de téléphone en juin 2021, ils n'étaient encore que 43% à mesurer le taux de décroché et seulement 16% à avoir un taux de décroché d'au moins 85%<sup>674</sup>. Fin mai 2023, le taux d'attente affiché sur le site ameli.fr pour parler à un conseiller était encore de plus de 7 minutes et 52% des utilisateurs seulement se disaient satisfaits de l'accueil téléphonique (contre 74% de taux de satisfaction exprimé pour l'accueil au guichet)<sup>675</sup>. Les marges de progrès sont donc encore significatives.

Au-delà du taux de décroché, il importe également de veiller au **temps d'attente de l'utilisateur avant d'être mis en relation avec un agent** mais aussi, et surtout, à la **qualité des réponses apportées aux utilisateurs**, ce qui implique non seulement de mettre l'agent en mesure d'accéder au dossier de l'utilisateur pour lui permettre d'apporter une réponse personnalisée, mais aussi de professionnaliser les modalités d'accueil téléphonique. C'est le sens de la réforme initiée en 2022 par les réseaux de l'Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), qui ont décidé de revenir sur une organisation mise en place dans les années 2010 consistant à séparer les services au contact du public (*front office*) des services d'instruction (*back office*), pour développer un accueil de premier niveau plus approfondi (*middle office*) et répondre ainsi aux attentes des utilisateurs<sup>676</sup>. Cette réforme, qui doit naturellement s'accompagner d'un plan de formation, présente également l'intérêt de dégager à terme des parcours professionnels valorisants pour les agents d'accueil, dont on a vu qu'ils étaient parfois exposés à l'agressivité de certains utilisateurs. De même, la pratique consistant à **proposer des rendez-vous téléphoniques ou à rappeler systématiquement les appels restés sans réponse** pourra être encouragée, à l'instar de ce qui est mis en œuvre depuis mars 2022 par la mutualité sociale agricole par exemple.

(p. 18 du dossier de presse).

671 En application de la loi ESSOC de 2018.

672 [Rapport](#) sur la mise en œuvre des engagements du CITP, mai 2022, p. 88 : « Pour 44% des personnes interrogées le téléphone est perçu comme le canal qui s'est le plus dégradé au cours des cinq dernières années (par rapport aux autres moyens de contact des services publics : sites internet, courriels, etc.) »

673 Dossier de presse du 5<sup>e</sup> CITP du 5 février 2021, p. 27.

674 *Dématérialisation : quelle politique pour les exclus du numérique ?*, [vie-publique.fr](#).

675 [Notre performance | ameli.fr | Assuré](#).

676 L'URSSAF s'est fixée pour objectif de prendre en charge la moitié des contacts dans une organisation de type *middle office* à horizon 2027 (cible reprise dans la convention d'objectifs et de gestion pour 2027).

Enfin, le déploiement du dispositif mis en place en février 2022 pour permettre aux personnes sourdes et malentendantes d'appeler et de recevoir des appels<sup>677</sup> doit se poursuivre.

#### ■ Conforter la qualité de l'accueil et du service

L'attention portée à la qualité du service n'est évidemment pas nouvelle : c'est une préoccupation constante des administrations depuis de nombreuses années voire décennies. Néanmoins, l'évolution des attentes des utilisateurs et la dégradation relevée dans certains secteurs de l'action publique invitent à un changement de posture. Les administrations doivent plus que jamais faire de la qualité effective du service rendu aux utilisateurs une priorité voire le cœur de leur ambition : il faut pour cela être capable à tout instant de mettre l'utilisateur au centre de l'action du service public en faisant preuve de réactivité et d'adaptation et en se donnant des objectifs ambitieux pour améliorer effectivement la qualité de service **ressentie** par les utilisateurs.

**Il ne saurait être question pour autant de faire de la satisfaction des utilisateurs « l'alpha et l'omega » du fonctionnement des services publics** : l'action publique, notamment celle des services publics demeure *in fine* guidée par l'intérêt général et toute demande de tout utilisateur ne peut nécessairement être « satisfaite ». Il demeure néanmoins indispensable que chaque utilisateur voie sa demande pleinement traitée, son cas examiné avec toute l'attention nécessaire et qu'il puisse donc être satisfait de la manière selon laquelle il a été traité, même lorsque sa demande elle-même n'a pas reçu de réponse positive. C'est évidemment une exigence difficile à atteindre mais qui devrait guider toute action publique et qu'il conviendrait de mesurer afin de pouvoir, le cas échéant, procéder « au fil de l'eau » aux éventuels ajustements nécessaires pour améliorer la qualité du service rendu aux utilisateurs. L'enjeu ne consiste pas uniquement à mesurer la satisfaction des utilisateurs mais à **tenir compte des résultats collectés pour adapter le service rendu aux utilisateurs**.

C'est le sens notamment du dispositif national de mesure en continu de la satisfaction et de l'expérience des patients (eSatis)<sup>678</sup>, mis en place depuis 2016 dans les établissements hospitaliers, sur la base de questionnaires élaborés par la Haute autorité de santé (HAS), qui permet de recueillir l'appréciation du patient dans les deux semaines suivant sa sortie de l'hôpital. La HAS produit une fois par an, fin septembre, des scores pour chaque établissement et les publie en ligne sous la forme d'un Qualiscope<sup>679</sup>. Ces résultats sont également communiqués aux établissements pour leur permettre d'améliorer leurs pratiques.

C'est également le sens de l'initiative prise au niveau national en 2018 dans le cadre du programme Action Publique 2022 consistant à publier à échéances régulières les résultats des indicateurs de satisfaction et de qualité de service de chaque réseau de service public<sup>680</sup> : y participent ainsi une cinquantaine de services de

677 Dispositif permettant une interprétation en direct en langue des signes française, en langage parlé complété ou une transcription texte des échanges téléphoniques.

678 Haute Autorité de Santé, *IQSS - e-Satis : mesure de la satisfaction et de l'expérience des patients hospitalisés* ([has-sante.fr](#)).

679 Haute Autorité de Santé, *QualiScope - Qualité des hôpitaux et des cliniques* ([has-sante.fr](#)).

680 On retrouve la liste des services ayant initialement adhéré à ce programme sur un onglet dédié



l'État et de ses opérateurs, notamment les centres des impôts, les commissariats, les tribunaux mais aussi les CAF, les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), les caisses locales de MSA (CMSA), les agences Pôle emploi, etc.. Les résultats, qui sont accessibles sur la plateforme Service Public +, sont disponibles non seulement au niveau national, mais également à une maille régionale, départementale voire infra-départementale (exemple des services d'impôt des particuliers), et comportent également, pour certains services, une approche historique (exemple des organismes de sécurité sociale). Si cette démarche mérite à l'évidence d'être saluée par la qualité de l'effort de transparence dont elle témoigne, quelques pistes peuvent être envisagées pour en étendre la portée. D'abord, la visibilité du dispositif mériterait d'être renforcée : il n'est pas évident pour le simple usager d'accéder facilement à la page dédiée à ces résultats ; il serait utile au demeurant de les cartographier pour en renforcer la lisibilité d'ensemble. Ensuite, l'origine des indicateurs utilisés<sup>681</sup> gagnerait à être plus systématiquement renseignée et à reposer davantage, s'agissant des résultats de satisfaction, sur des tiers extérieurs pour en renforcer la légitimité. Enfin, il serait certainement souhaitable que cette démarche soit étendue à d'autres secteurs, au-delà des services de l'État et de leurs opérateurs.

En deuxième lieu, il importe **d'encourager dans les administrations une culture de la recherche de solutions** afin de répondre aux difficultés rencontrées par les usagers devant une procédure dématérialisée ou dont la situation « ne rentre pas complètement dans les cases »<sup>682</sup>. Plusieurs « règles de bonne conduite » mériteraient dès lors d'être adossées aux engagements de la charte Marianne<sup>683</sup>.

Il serait utile par exemple, comme le suggère d'ailleurs le Défenseur des droits depuis 2020<sup>684</sup> :

- de permettre aux usagers de **pouvoir entrer en contact avec l'agent chargé de leur dossier** pour être en mesure de s'informer directement de l'avancée de leur demande et des éventuelles difficultés rencontrées ;
- d'instaurer une **procédure permettant aux usagers confrontés à une difficulté (d'ordre technique ou due à une situation non prévue) de la signaler** afin de pouvoir « débrayer la machine » ;
- d'instaurer une **clause de protection des usagers en pareille situation** leur permettant de ne pas être considérés comme responsables du non-aboutissement de la démarche et de préserver leurs droits ;

intitulé « [transparence sur la qualité et l'efficacité des services publics](#) » du site de la DITP. Les indicateurs collectés dans ce cadre sont agrégés depuis janvier 2021 sur la plateforme [Service Public +](#).

681 [La démarche de transparence | Services Publics + \(transformation.gouv.fr\)](#) : « D'où viennent les données ? Les données publiées sont des données produites par chacun des services publics engagés dans le programme Services Publics +. Pour les résultats de performance, il s'agit le plus souvent de mesures internes, notamment issues des systèmes informatiques et de gestion des services concernés. Pour les résultats de satisfaction, ils sont issus d'enquêtes menées auprès des usagers, soit par un tiers extérieur soit par le service public lui-même. Les explications et détails méthodologiques associés à chacun des indicateurs sont fournis par chaque service public et sont affichés à côté des indicateurs. Ils sont également consultables sur les sites de chaque service public. »

682 Cf. la célèbre formule « [Zézette, épouse x](#) » du film de J.-M. Poiré, *Le Père Noël est une ordure*, 1982.

683 Nouveaux engagements de service Marianne : 9 engagements pour un service public proche, efficace et simple | Direction interministérielle de la transformation publique ([modernisation.gouv.fr](#)).

684 Décision du Défenseur des droits n° 2020-142 du 10 juillet 2020, p. 20-21.

- de permettre enfin aux agents auxquels ces difficultés sont signalées de **disposer de prérogatives suffisantes pour les lever**.

Dans la même logique, il paraît utile, quand bien même les administrations développeraient la **pratique bienvenue des rendez-vous** (sur place, par téléphone ou en visioconférence) pour éviter les temps d'attente trop longs et surtout s'assurer d'une meilleure préparation de l'échange, de **ménager des possibilités et des créneaux de contacts sans rendez-vous** afin de gérer les urgences.

En troisième lieu, il apparaît nécessaire de **faire de la qualité de l'accueil et du service rendu aux usagers un enjeu prioritaire pour la conduite de l'action publique**. Comme le montre l'exemple récent de la réforme du cadencement du secteur ferroviaire en Allemagne (v. encadré), il n'y a pas de fatalité aux trains qui n'arrivent pas l'heure ! Il paraît donc essentiel, dans les secteurs ou les services publics dans lesquels la dégradation du service est perçue comme problématique, de se doter de plans d'actions réalistes mais exigeants. Il en va de la crédibilité même de l'action publique. C'est le sens des démarches d'accompagnement mises en œuvre par la DITP auprès des services exposés à des difficultés particulières (exemple des travaux menés en 2019-2020 avec seize MDPH sur les délais de traitement des dossiers de compensation qui ont donné lieu à la mise en place d'une feuille de route en octobre 2020). Dans certains cas extrêmes, cela peut justifier des fermetures exceptionnelles au public pour procéder à la résorption des stocks et à la réduction des délais<sup>685</sup>.

Cet effort de priorité donnée à la qualité du service rendu aux usagers a également inspiré les démarches menées par la commission du contentieux du stationnement payant, l'une des juridictions devant traiter le plus grand volume contentieux en France, pour parvenir à faire face à ce contentieux de masse tout en améliorant la qualité de son service (refonte en cours du site internet pour mieux guider les usagers dans le déroulement de la procédure ; renforcement du standard téléphonique ; déploiement envisagé d'une interconnexion avec l'ANTAI ; travail de sensibilisation des collectivités territoriales relevant du dispositif pour qu'elles veillent à la qualité du traitement des recours administratifs préalables obligatoires...).

Les chantiers à mener ne manquent pas et il est désormais urgent que la qualité de l'accueil et du service se traduisent dans tous les secteurs de l'action publique par la définition d'objectifs réalistes mais exigeants au bénéfice des usagers.

685 *Drôme : La CAF ferme son accueil au public pendant neuf jours pour rattraper son retard* ([20minutes.fr](#)).



### Encadré n° 9 – Présentation de la réforme du cadencement des liaisons ferroviaires en Allemagne

L'Allemagne vient d'engager une refonte complète du cadencement des liaisons ferroviaires (« Deutschlandtakt ») avec l'idée de mettre en place, d'ici 2030, une nouvelle norme de départs groupés des trains, qu'il s'agisse des trains de proximité comme des trains grande ligne, aux minutes Xh00 et Xh30 dans les grands nœuds ferroviaires. Le Deutschlandtakt est basé sur un principe inversé par rapport à la planification traditionnelle des transports : c'est le cadencement qui définit la vitesse de circulation de sorte que le temps de trajet entre deux nœuds de transport importants soit égal à 30, 60, 90, 120, etc. minutes. Cela implique des rénovations et des nouvelles constructions là où le temps de trajet doit être raccourci, mais également de rouler plus lentement là où un ralentissement est nécessaire pour respecter le cadencement à la demi-heure.

A l'appui de cette réforme, des « garanties de mobilité » (« Mobilitätsgarantie ») apparaissent même dans les récents contrats de coalition. Ainsi, dans le Bade-Wurtemberg, l'objectif fixé est que tous les lieux habités du Land soient accessibles en transport en commun, avec un cadencement de 15 minutes maximum en métropole et 30 minutes maximum en zone rurale, de 5h00 à minuit. Les lignes à la demande y joueront un rôle prépondérant<sup>686</sup>.

### Proposition n° 1 – Assurer l'accès de tous les usagers aux politiques et aux services publics.

- Tout service public doit être accessible par un accueil physique, par téléphone et par voie numérique.
- Toute administration doit répondre aux demandes des usagers dans des délais raisonnables. Les délais d'attente doivent être communiqués aux usagers.

#### b. Accompagner les publics qui en ont le plus besoin

Si plus des trois-quarts des usagers jugent qu'il est facile d'accéder à l'administration<sup>687</sup>, il reste que, pour une minorité d'entre eux – selon la fameuse loi de Pareto des 80/20<sup>688</sup> –, l'accès à certains services ou politiques publiques est plus difficile, bien souvent parce qu'ils n'ont ni les codes ni la capacité administrative pour ce faire. Il y a donc lieu de les accompagner. Trois types de publics sont concernés : les personnes les plus vulnérables et les plus éloignées du numérique, les petites entreprises et les territoires les plus fragiles.

686 Contribution de l'ambassade de France en Allemagne.

687 DITP / BVA, *Baromètre de la complexité administrative et de la confiance en l'administration par événements de vie*, janvier 2023, p. 54.

688 80% des résultats proviennent de 20% des causes. Loi tirée d'observations faites par l'économiste italien Vilfredo Pareto en 1896 (80% des terres en Italie appartenaient à l'époque à 20% de la population ; 20% des plantes de son jardin produisaient 80% des fruits).

#### ■ Accompagner les plus fragiles et les plus éloignés du numérique

Face aux taux de non-recours parfois très élevés observés dans certains secteurs de l'action publique, l'accompagnement des personnes les plus vulnérables ou les plus éloignées des politiques publiques ou du numérique, les deux pouvant aller de pair, s'impose comme une priorité à part entière de l'action publique.

La première étape du processus est de pouvoir repérer les personnes à accompagner car ces dernières ne se manifestent pas toujours spontanément auprès de l'administration. Il importe dès lors de se doter d'outils et de relais pour procéder à cet effort d'identification.

Dans le champ sanitaire et social, les initiatives prises à cette fin sont nombreuses et variées dans leurs approches. Les acteurs associatifs et les travailleurs sociaux au contact des publics les plus précaires jouent tout d'abord un rôle déterminant dans cet exercice de repérage. Les organismes de sécurité sociale ont également fait « des progrès, réels mais inégaux »<sup>689</sup> en la matière ces dernières années. « Ces progrès ont été particulièrement marqués dans le champ de la prévention de la perte d'autonomie à travers la mise en place de l'observatoire des situations de fragilité<sup>690</sup>. Celui-ci permet d'identifier, et de cartographier de manière agrégée, les situations de fragilités des retraités, mais aussi de repérer des zones en difficulté ». Pour en conforter la portée, l'inspection générale des affaires sanitaires et sociales (IGAS) recommandait en 2021 « de mieux formaliser le repérage de personnes en situations difficiles par des conventions entre opérateurs qui sont amenés à les fréquenter ». La perspective du « virage domiciliaire » auquel se prépare le secteur de l'autonomie et l'isolement auquel sont susceptibles d'être exposées les personnes âgées amplifie d'autant plus cette exigence de repérage précoce des situations à risque. Dans le champ de l'enfance et de la famille, « les CAF et les CMSA ont développé [pour leur part] le ciblage des interventions sociales sur des événements de vie tels que séparation, décès du conjoint ou d'un enfant ou perte du logement [...] » ; une vigilance particulière est de fait de mise dans les réseaux autour de ces événements de vie. Dans le champ de l'insertion, « l'identification des besoins et des publics prioritaires de l'action des [organismes de sécurité sociale] se nourrit des multiples diagnostics partagés, d'autant plus approfondis qu'ils s'appuient sur des démarches d'analyse des besoins sociaux (ABS) des CCAS/CIAS [centre communaux d'action sociale / centres intercommunaux d'action sociale]. » Certains organismes ont même assigné ce rôle de repérage à certains membres de leurs réseaux. C'est le cas par exemple du « réseau Sentinelles de la MSA [chargé] de faciliter le repérage précoce des personnes en détresse psychique, ou [des Missions Accompagnement Santé et Centres d'Examen de Santé des CPAM chargées du] repérage des publics en risque de renoncement aux soins. » Plusieurs personnes auditionnées voient enfin dans la mobilisation des outils numériques et de l'intelligence artificielle une piste complémentaire de repérage des situations de non-recours. On le voit, en la matière, il n'y a pas une bonne méthode pour procéder au repérage des publics à accompagner mais c'est bien la multiplication des approches, qu'elles soient partenariales, statistiques, algorithmiques ou tirées du contact direct avec les usagers qui en garantit l'efficacité.

689 IGAS, *Évaluation territoriale de l'action sanitaire et sociale des organismes de sécurité sociale*, 2020-098R, mai 2021, p. 6. Les autres citations de ce paragraphe sont tirées de la même référence.

690 Observatoire interrégimes des situations de fragilité ([observatoires-fragilites-national.fr](https://observatoires-fragilites-national.fr)).



Ce constat vaut également s'agissant des publics éloignés du numérique, et ce d'autant plus qu'au vu du caractère diffus des publics concernés par cette difficulté dans la société (allant des jeunes aux personnes âgées en passant par les majeurs protégés ou les étrangers), les stratégies de repérage sont encore éparses. Deux pistes d'action mériteraient d'être approfondies en la matière. La première consisterait à incorporer, dans un souci de repérage exhaustif et précoce du phénomène sur toute une génération, un **test d'illectronisme**, basé par exemple sur le test ABC Diag<sup>691</sup> développé dans le cadre du programme Pix<sup>692</sup>, **lors de la journée Défense et Citoyenneté**. La seconde consisterait à mettre à disposition ce type d'outils, en accès libre ou accompagné, **dans tous les espaces d'accueil du public** (à La Poste, dans les CAF, les CCAS, les préfectures, les maisons France Services, les médiathèques, etc.) et à associer et former les agents d'accueil et de guichets à la démarche, en leur donnant les moyens d'orienter les publics vers les structures de médiation numérique présentes sur le territoire.

Enfin, le même souci de repérage précoce des situations préoccupantes s'impose pour **prévenir les violences faites aux femmes** (v. encadré).

### **Encadré n° 10 – Violences faites aux femmes : l'importance d'un repérage précoce**

*Si l'on peut saluer l'existence depuis de nombreuses années du numéro d'appel 3919 – Violences Femmes Info<sup>693</sup>, disponible depuis 2021 partout en France (y compris en outre-mer), 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24, y compris les week-ends et jours fériés, et depuis 2019 de la plateforme de signalement en ligne des violences sexuelles et sexistes<sup>694</sup>, les statistiques en la matière demeurent toutefois préoccupantes. Ainsi, 208 000 personnes (dont 87% de femmes) ont été victimes de violences commises par leur partenaire ou leur ex-partenaire (89% des mis en cause étant des hommes) en 2021 (+21% par rapport à 2020)<sup>695</sup> – un*

691 <https://pix.fr/abc-diag> Il s'agit d'un outil qui permet en dix questions de diagnostiquer les compétences numériques.

692 V. note de bas de page n° 709.

693 Le 3919-Violences Femmes Info (VFI) est une ligne nationale d'écoute gratuite et anonyme pour les femmes victimes de violences sexistes et leur entourage. Créé en 1992, le numéro à 10 chiffres a été remplacé en 2007 par le 3919. Son fonctionnement est confié à la Fédération nationale solidarité femmes.

694 Accessible via une page du site Service Public <https://www.service-public.fr/cmj>, qui se veut discrète (on ne la repère pas immédiatement dans un historique de consultation d'internet) et contient un bouton rouge « Quitter en urgence et effacer la conversation » qui permet à la victime de quitter rapidement la page et de revenir à la page d'accueil du site [service-public.fr](https://www.service-public.fr). La plateforme est également référencée via <https://arretonslesviolences.gouv.fr/>, qui bénéficie d'un bon recensement sur les moteurs de recherche et contient, là encore, un onglet « effacer mes traces » afin d'aider les victimes à cacher leur action.

695 Interstats, *Les violences conjugales enregistrées par les services de sécurité en 2021*, **Analyse n° 53**, décembre 2022. Le nombre d'enregistrements a pratiquement doublé depuis 2016, dans un contexte de libération de la parole et d'amélioration des conditions d'accueil des victimes par les services de police et de gendarmerie. Ainsi, la part des faits anciens (commis avant leur année d'enregistrement) est passée de 18% en 2016 à 28% en 2021. Comme les années précédentes, il s'agit essentiellement de violences physiques et la grande majorité des victimes sont des femmes (87%). La Guyane, la Seine-Saint-Denis, le Nord, la Réunion, le Pas-de-Calais et le Lot-et-Garonne sont les départements où le nombre de femmes victimes enregistrées pour 1 000 habitantes est le plus élevé.

*quart d'entre elles seulement a porté plainte<sup>696</sup> – et 122 femmes ont été tuées par leur conjoint (+20% par rapport à 2020)<sup>697</sup>. Le phénomène est notamment inquiétant dans le monde rural où ces dispositifs sont moins connus et les réseaux associatifs d'accompagnement des femmes sont moins développés<sup>698</sup>.*

*Dans ce contexte, plusieurs actions de nature à renforcer le repérage et l'accompagnement de ces victimes mériteraient d'être développées :*

- *renforcer les campagnes de communication sur les dispositifs d'aide aux victimes afin de les faire mieux connaître, en utilisant notamment les « vecteurs du quotidien » (sachets de pharmacie, emballages de pain,...) et en diffusant des affiches dans les cabinets médicaux, les pharmacies et les lieux d'accueil du public ;*
- *développer des permanences des associations d'accompagnement des femmes dans les CCAS et les maisons France Services ; renforcer les réseaux « sentinelles » en s'appuyant sur les professionnels de santé (médecins traitants et réseau des pharmacies) et les élus locaux<sup>699</sup> ;*
- *conforter la présence dans les commissariats et les brigades de gendarmerie des psychologues et intervenants sociaux et développer des structures spécialisées telles que les maisons de confiance et de protection des familles de la gendarmerie nationale ;*
- *mobiliser, faute de disposer à ce stade d'outils informatiques permettant un suivi des dossiers judiciaires par personnes et non par procédures, les assistants de justice dans les tribunaux judiciaires (à l'instar de ce qui se fait au tribunal judiciaire de Bobigny) afin de créer de la fluidité dans le suivi des situations et de réduire les délais d'intervention entre les différents cabinets de magistrats (juges aux affaires familiales, parquet, etc.).*

Il est clair que, quels que soient les champs d'action, il y a un enjeu à ce que le repérage intervienne le plus tôt possible.

L'expérience montre qu'une fois que ces publics vulnérables ou éloignés des dispositifs qui leur sont pourtant destinés ont été identifiés, **un temps supplémentaire est bien souvent nécessaire pour les accompagner jusqu'aux dispositifs auxquels ils ont droit, ce qui peut être plus long.**

Compte-tenu des moyens contraints dont disposent les acteurs des politiques publiques, **une part des gains de productivité tirés de la numérisation devrait être systématiquement réallouée à l'accompagnement de ceux qui en ont le plus besoin.** C'est la stratégie qu'a adoptée Pôle emploi en 2013 en procédant,

696 Selon l'enquête de victimation **Génèse**.

697 **Étude nationale sur les morts violentes au sein du couple 2021**.

698 **Sénat, Femmes et ruralités : en finir avec les zones blanches de l'égalité, rapport d'information n° 60, octobre 2021**, p. 166 : la moitié des interventions relatives aux violences intrafamiliales et « près de la moitié des féminicides ont lieu en milieu rural » alors que les femmes rurales ne représentent qu'un tiers de la population féminine nationale, soit « une prévalence des féminicides un peu plus élevée dans les milieux ruraux qu'en zone urbaine ». En outre, les femmes rurales sont sous-représentées dans les sollicitations des dispositifs d'aide ; elles ne représentent qu'un quart des appels du 3919.

699 À Bédarieux dans l'Hérault, la mairie a restauré un appartement afin d'y loger en cas d'urgence une femme victime de violence et ses enfants.



à l'occasion de la dématérialisation intégrale de l'inscription et de la demande d'allocation dans le cadre du « nouveau parcours du demandeur d'emploi », à la mise en place d'une politique d'accompagnement différenciée selon les besoins du public<sup>700</sup>. Le résultat a été significatif : « *le temps consacré à l'accompagnement des demandeurs d'emploi a augmenté [globalement] de 50% entre 2014 et 2017. [...] Le nombre d'entretiens d'accompagnement a progressé de 46% entre 2015 et 2017, soit plus que le nombre de demandeurs d'emploi en portefeuille (c'est-à-dire ceux directement rattachés à un conseiller chargé de leur accompagnement) qui a progressé de 24% sur la période. [...] Dès 2016, Pôle emploi a dépassé l'objectif de 460 000 demandeurs d'emploi bénéficiant d'un accompagnement intensif. Fin 2017, 527 131 demandeurs d'emploi en portefeuille bénéficiaient d'un accompagnement intensif, contre 307 330 en janvier 2015, soit une hausse de 71,5%.* » Ce changement de stratégie a eu un effet très concret : « *Dans un contexte de reprise du marché du travail, le nombre de retours à l'emploi a augmenté de 15,1% entre 2014 et 2017.* »

**Au-delà du facteur temps consacré à l'accompagnement, deux autres facteurs conditionnent le succès de ces démarches : leur précocité et leur caractère « sur-mesure ».** Les pratiques à l'œuvre dans les CAF depuis une dizaine d'années en donnent une bonne illustration. C'est le cas du dispositif des « **rendez-vous des droits** », mis en place en 2014 dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. L'objectif de ces rendez-vous, notamment proposés aux allocataires du RSA ou aux personnes exposées à des moments de vie difficile (perte d'emploi, séparation, décès,...), était de lutter contre le non-recours aux aides sociales dans leur ensemble (y compris celles ne relevant pas du strict périmètre des CAF). La mesure a globalement porté ses fruits puisque quatre personnes sur dix ont ouvert un droit dans les trois mois suivant l'entretien<sup>701</sup>. Dans la même logique, la CAF de l'Hérault a mis en place en 2020, après une expérimentation réussie à Béziers, des « **entretiens giratoires** » pour favoriser l'insertion sociale et/ou professionnelle des bénéficiaires du RSA, insertion dont la Cour des comptes tire un bilan plutôt mitigé au niveau national<sup>702</sup>. Avec ce dispositif spécifique, un rendez-vous est désormais systématiquement proposé à chaque allocataire au moment de l'ouverture de ses droits, rendez-vous qui intervient rapidement (dans un délai moyen de 9 jours<sup>703</sup>) et permet d'identifier d'emblée le type de parcours d'insertion dont l'intéressé a besoin (professionnel, médico-

700 IGF, [rapport n° 2018-M-035-04](#), Évaluation de la convention tripartite 2015-2018 entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi, novembre 2018, p. 2 de la synthèse : « L'intensité de l'intervention de Pôle emploi est croissante selon la modalité d'accompagnement dont relève un demandeur d'emploi : accompagnement « suivi », « guidé », ou « intensif ». Cette dernière catégorie regroupe désormais l'accompagnement « renforcé » ouvert aux demandeurs d'emploi les plus en difficulté et, pour des publics cibles, l'« accompagnement intensif jeune » (AIJ – destiné aux jeunes rencontrant des difficultés marquées d'insertion sur le marché du travail) et l'accompagnement « global » (destiné aux demandeurs d'emploi les plus fragiles et le plus souvent bénéficiaires de minima sociaux [RSA en particulier] en lien avec l'action d'un travailleur social). » Les autres citations de ce paragraphe sont également tirées du même rapport (p. 30, p. 35 et p. 3 de la synthèse).

701 DREES, « [Lutte contre le non-recours : 63% des personnes pouvant bénéficier d'une prestation sociale y accèdent après un rendez-vous des droits](#) », *Études et résultats*, n° 1058, avril 2018.

702 Cour des comptes, [rapport](#), *Le revenu de solidarité active*, 2022, p. 104 et 106 : « *Quatre allocataires sur dix demeurent durablement au RSA.* » *Seulement « 42% de la cohorte initiale [...] est en emploi au bout de 7 ans ».*

703 CAF de l'Hérault, [Rapport d'activité 2020](#), p. 49.

social ou social, recherche de logement,...) ainsi que l'organisme susceptible d'être son référent de parcours ; l'objectif est que l'usager sorte de l'entretien avec un premier rendez-vous fixé avec ledit référent<sup>704</sup>. Alors qu'il faut en moyenne 95 jours au niveau national pour qu'un allocataire du RSA rencontre son référent de parcours, ce délai est réduit à 19 jours dans l'Hérault. Un exemple intéressant.

**Un autre moyen d'accompagner les personnes vulnérables est de leur donner les moyens de gagner en autonomie.**

C'est tout l'enjeu des actions menées pour **lutter contre l'illettrisme**, qui touche près de 2,5 millions de personnes dans notre pays. L'illettrisme concerne les personnes qui ont été scolarisées mais sont sorties du système scolaire sans savoir lire et écrire, et qui bien souvent n'osent pas le dire et se trouvent empêchées dans des actes de la vie quotidienne<sup>705</sup> (se repérer dans les transports en commun, prélever de l'argent au distributeur automatique de billets, lire les courriers administratifs, dialoguer en tant que parents avec l'école de ses enfants, etc.).

#### **Encadré n° 11 – Un exemple : l'association Mots et Merveilles, actrice de l'accompagnement des personnes en situation d'illettrisme**

*Dans les Hauts-de-France, l'association Mots et Merveilles, basée à Aulnoye-Aymeries dans l'Avesnois (où l'on estime qu'une personne sur six est en situation d'illettrisme) mène depuis 2008 des actions éducatives auprès de publics de tous âges (de 4 à 88 ans) qui produisent des effets tangibles (60% des personnes prises en charge par l'association – environ 3 000 adultes au total depuis quinze ans – quittent en général le dispositif en « sortie positive »). Parce qu'il est souvent difficile pour une personne adulte d'assumer de participer à un cours d'apprentissage de la lecture, l'association favorise l'apprentissage du numérique et de l'informatique.auprès des publics plus jeunes, elle conduit des actions ludiques (« la baraque à mots »).*

*L'association est financée à 50% par une multitude d'acteurs publics (agence nationale de lutte contre l'illettrisme, préfectures,...), 20% par des actions de mécénat qu'elle s'efforce de développer auprès d'entrepreneurs locaux et 30% par la valorisation du bénévolat (l'association compte plus de 300 bénévoles).*

*Basée sur trois sites, elle envisage un déploiement sous forme de franchise dans huit autres dans le bassin minier ainsi que sur le littoral. Un exemple inspirant pour atteindre le dernier kilomètre de l'action publique !*

Le déploiement de la stratégie nationale d'**inclusion numérique** initiée en 2017 au niveau national et qui a pris de l'ampleur dans le contexte de la crise sanitaire, en constitue une autre illustration. Plusieurs dispositifs d'accompagnement des personnes éloignées du numérique ont ainsi été mis en place dans les années récentes, comme la plateforme **Solidarité numérique**<sup>706</sup>, déployée durant le

704 La CAF s'appuie pour ce faire sur un système d'information partagé avec le conseil départemental de l'Hérault et les associations parties prenantes.

705 Revoir à ce titre le témoignage d'A. Le Guluche, lors de la [3<sup>e</sup> conférence](#) du cycle sur le dernier kilomètre, organisée au Conseil d'État le 22 février 2023.

706 <https://www.solidarite-numerique.fr/>.



premier confinement et qui propose des conseils et tutoriels pour réaliser soi-même ses usages numériques du quotidien. L'outil, qui a été complété en 2021 par un numéro d'appel téléphonique<sup>707</sup> non surtaxé, est intéressant même si l'on peut regretter son caractère encore trop confidentiel.

En complément, et pour répondre à la difficulté à laquelle étaient exposés de nombreux aidants numériques (assistants sociaux, CCAS, secrétaires de mairie, acteurs associatifs, conseillers France service, etc.) appelés à stocker dans des carnets papiers les identifiants et mots de passe de personnes qu'ils accompagnaient dans leurs démarches en ligne, un dispositif dit « **Aidants Connect** » se déploie depuis 2021 au niveau national. Cet outil, qui permet de sécuriser, via une connexion sécurisée, le travail des aidants professionnels réalisant des démarches administratives « pour le compte » d'un usager, constitue une forme de premier pas vers l'autonomie numérique. En septembre 2022, près de 9 000 personnes étaient habilitées « Aidants Connect » et 2 000 autres en cours d'habilitation, et environ 13 000 personnes accompagnées par ce biais<sup>708</sup>. Rapportées aux quelques 13 millions de personnes en proie à des difficultés avec le numérique à l'échelle nationale, on en mesure toutefois la marge de progression.

Enfin, le financement dans le cadre du plan de relance de 4 000 postes de **conseillers numériques** chargés de former les personnes les plus éloignées du numérique et de les rendre autonomes a sans nul doute donné un effet de levier à la démarche de médiation numérique. Plus de 53 000 personnes ont candidaté à ces nouvelles fonctions et près de 2 900 structures sont engagées dans le dispositif. Environ 60% des conseillers ont été recrutés par des collectivités publiques (communes, EPCI, départements), les 40% restant par des acteurs privés (associations, espaces de médiation, centres socio-culturels, écoles de la seconde chance, centres régionaux info jeunesse, fab lab, missions locales, points information médiation multi-services (PIMMs), maisons de la jeunesse et de la culture, bailleurs sociaux, La Poste, mutuelles, familles rurales,...). Un quart d'entre eux exerce dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville et près de 20% dans des zones de revitalisation rurale. Enfin, un tiers est rattaché à une maison France Services<sup>709</sup>. Ces conseillers viennent opportunément compléter les formations effectuées depuis une dizaine d'années par les acteurs de la médiation numérique, tels qu'Emmaüs Connect par exemple. S'il est un peu tôt naturellement pour tirer le bilan de ces recrutements, l'approche est intéressante et mérite d'être confortée.

Dans le même ordre d'idée, il serait bienvenu également de **compléter les modules de formations Pix**<sup>710</sup>, actuellement déployés dans le secondaire et l'enseignement supérieur pour développer et certifier les compétences numériques des jeunes, de mises en pratique relatives à des démarches administratives en ligne (demande

707 Il s'agit du 01 70 772 372, accessible du lundi au vendredi de 9h à 18h. Il permet de bénéficier d'un accompagnement à distance par des professionnels de la médiation numérique.

708 ANCT, "Société numérique", *Rapport d'activité 2017-2022*, septembre 2022, p. 12.

709 Conseiller numérique - Liste des structures validées par le comité de sélection (CONUM) - [data.gouv.fr](https://data.gouv.fr) ; données du 7 avril 2023.

710 Le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports a généralisé **Pix** à partir de la 5<sup>e</sup>, avec une certification des compétences numériques obligatoire pour les élèves de 3<sup>e</sup> au collège et de Terminale au lycée général, technologique et professionnel, de CAP, et étudiants en 2<sup>e</sup> année de BTS et classe préparatoire aux grandes écoles.

de bourse, de logement social, inscription au permis de conduire, mise en place d'un compte Ameli, etc.). Cette mesure serait en effet de nature à renforcer l'autonomie des futurs usagers.

**Dans le parcours administratif des usagers, certains moments nécessitent un accompagnement particulier.** C'est le cas en particulier des sorties de certains dispositifs (aide sociale à l'enfance, prison) dont les conditions d'accompagnement conditionnent bien souvent le succès ou non de la politique publique.

Les données relatives aux **jeunes pris en charge dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance** (ASE) sont, à cet égard, éloquentes. « *Si un nombre important de jeunes accueillis en protection de l'Enfance réussissent leur insertion sociale malgré un parcours de vie difficile, une part importante d'entre eux reste en grande fragilité : [ainsi] 15,8% de ces jeunes ne sont plus scolarisés à 16 ans, une personne sans domicile fixe sur 4 a connu un parcours en protection de l'enfance... Et bien d'autres chiffres alarmants viennent corroborer une réalité qui ne peut plus être cachée : les fins de parcours des jeunes en protection de l'enfance sont un angle mort des politiques publiques* »<sup>711</sup>. Face à ce constat, la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants a notamment prévu un « droit à l'accompagnement » des jeunes placés à l'ASE afin de mettre fin aux sorties sèches à leur majorité. Ce droit se traduit en pratique par l'obligation faite aux conseils départementaux d'accompagner les jeunes jusqu'à leurs 21 ans dans l'accès à des ressources financières, à un logement ou un hébergement, à un emploi, une formation ou un dispositif d'insertion professionnelle et aux soins, mais aussi de les appuyer dans leurs démarches administratives et de leur apporter un accompagnement socio-éducatif visant à consolider et à favoriser leur développement physique, psychique, affectif, culturel et social<sup>712</sup>. Un guide pratique a été établi en Île-de-France pour guider les professionnels sur la façon d'accompagner les jeunes dans cette démarche d'autonomisation<sup>713</sup>. Ce type d'approches mériterait certainement d'être partagé.

Partant du constat selon lequel « *[l]e recours important à la détention n'a pas d'effet positif sur la récidive* »<sup>714</sup>, le Conseil économique, social et environnemental a tiré récemment une conclusion similaire s'agissant des sorties de prison et plaidé

711 [Référentiel d'accompagnement pour les sorties de l'aide sociale à l'enfance](#), février 2019, p. 2.

712 [Décret n° 2022-1125](#) du 5 août 2022 relatif à l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes majeurs et des mineurs émancipés ayant été confiés à l'aide sociale à l'enfance.

713 Préfet de la région Ile de France (Commissaire à la lutte contre la pauvreté), [Accompagner les sorties des dispositifs de prise en charge](#), septembre 2021.

714 CESE, [La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et toutes](#), avis 2019-28, 26 novembre 2019, p. 21 : « *Le recours important à la détention n'[aurait] pas [selon lui] d'effet positif sur la récidive. En 2017, 61% des hommes condamnés à une peine d'emprisonnement ferme récidivent et sont incarcérés dans les 5 ans. Le taux de récidive semble corrélé aux conditions de sortie des personnes détenues et aux types de peines prononcées. En effet, le taux de récidive pour les personnes incarcérées libérées en sortie sèche (c'est-à-dire sans aucun accompagnement ni aménagement de peine) est de 63%. À titre de comparaison, il est de 39% pour les personnes incarcérées et libérées en libération conditionnelle et seulement de 34% après une peine de Travail d'Intérêt général (TIG). La détention a au contraire un effet contre-productif : parmi les courtes peines, le nombre de condamnation en récidive progresse de 22% entre 2013 et 2017 alors que celles hors récidive ne progressent que de 2%. Sur les longues peines, sur la même période, le nombre de condamnation en récidive a augmenté de 14% et hors récidive de 26% Les chiffres convergent donc sur un point : la hausse du recours à la détention n'a pas fait baisser la récidive.* »





dans le sens d' « un accompagnement global pour *favoriser la réinsertion et lutter efficacement contre la récidive* »<sup>715</sup>.

**Enfin, il arrive que des personnes vulnérables soient exposées à des litiges avec l'administration.** L'existence en pareilles circonstances de réseaux d'acteurs structurés pour les accompagner constitue à l'évidence un atout pour assurer le succès de leur défense. C'est le cas notamment s'agissant des personnes en situation de grande précarité ou exposées à des difficultés d'accès au logement ou des étrangers en France. Mais il y a toutefois des secteurs dans lesquels le réseau d'acteurs (associatifs, avocats) est encore clairsemé. Tel est le cas par exemple des contentieux relatifs aux prestations sociales pour lesquels les justiciables recourent très peu à l'aide juridictionnelle, ce qui nuit à leur droit. Aussi paraît-il important d'engager des actions de sensibilisation auprès des points d'accès au droit, des services d'accueil unique du justiciable dans les tribunaux judiciaires et des greffes des tribunaux administratifs pour **renforcer le recours à l'aide juridictionnelle dans les contentieux sociaux.**

#### ■ Accompagner les petites entreprises

Les petites entreprises n'ont souvent pas la capacité administrative suffisante pour se repérer dans le dédale administratif. Il importe dès lors de les accompagner en leur donnant accès à une information claire et centralisée sur les outils existants, en s'appuyant sur des relais de proximité capables de décoder les règles, et en repérant le plus en amont possible les difficultés auxquelles elles peuvent être exposées.

**Guider les chefs de ces entreprises dans le dédale des dispositifs à leur disposition** (pour financer des investissements, résoudre un problème financier ou contractuel, être au clair sur les règles applicables aux conditions de travail, de santé et de sécurité de ses salariés, recruter, développer l'activité sur internet, vendre ou reprendre une entreprise), c'est tout l'enjeu par exemple de la plateforme « Place des entreprises »<sup>716</sup> déployée en 2022 à l'échelle nationale, après une expérimentation réussie dans les Hauts-de-France. L'objectif de ce site, développé dans le cadre d'une « start-up d'État », est de permettre aux chefs d'entreprises d'identifier le bon interlocuteur dans la bonne structure capable de les éclairer. Le système fonctionne de façon simple : le dirigeant exprime sa demande sur le site « Place des Entreprises » et est rappelé dans les 72 heures par le ou les conseillers compétents pour l'aider sur son territoire. Le site fédère plus de 40 partenaires (opérateurs de compétences, conseils régionaux, BPI France, chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat, Banque de France, Pôle emploi, Cap Emploi, URSSAF, CARSAT, associations, médiateur des entreprises, services de l'État, INPI, réseau des conseillers de commerce extérieur, etc.) et près de 12 000 conseillers partout en France. Il s'agit en quelque sorte d'une version numérique dédiée aux entreprises des maisons France Services pour les usagers. S'il est naturellement trop tôt pour en tirer un bilan, il serait certainement utile d'adosser des indicateurs de résultats et de satisfaction des usagers à ce dispositif et de les rendre publics sur la plateforme Services Publics +.

<sup>715</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>716</sup> Page d'accueil | Place des Entreprises - Conseils et aides publiques ([beta.gouv.fr](https://beta.gouv.fr)).

Il y a ensuite un enjeu à ce que l'accompagnement des petites entreprises soit le plus personnalisé possible et se fasse au plus près du terrain. L'expérience de la crise sanitaire et du déploiement du plan de relance ont montré à ce titre tout l'intérêt que pouvait revêtir le fait de pouvoir **s'appuyer sur des relais de proximité**, tels que les réseaux des chambres consulaires ou les sous-préfets à la relance. Plus de 2 millions de contacts individuels avec les entreprises ont ainsi permis de faire connaître les dispositifs d'aides du plan de relance en 2020 et 2021.

Dans le même ordre d'idées, il y a certainement matière à **renforcer les approches territoriales pour accompagner le développement des entreprises.** L'exemple des quartiers prioritaires de la politique de la ville où « [l]e nombre de créations d'établissements rapporté à la population active est de 1,7% [...] contre 2,1% pour toute la France »<sup>717</sup> est très intéressant. Plusieurs facteurs font obstacle au développement de ces entreprises : un accès plus difficile aux services bancaires et un relatif isolement géographique qui contraint les débouchés commerciaux (40% des entreprises ont une activité commerciale) et leur potentiel de développement<sup>718</sup>. Face à ce constat, plusieurs acteurs auditionnés estiment préférable de privilégier des aides au développement pour ces entreprises afin de les aider à grandir plutôt que des aides à l'amorçage<sup>719</sup> ou les aides de types « emplois francs » (qui consistent à donner une aide à l'embauche à des entreprises parfois extérieures au quartier mais qui embauchent des habitants de ces quartiers et sont assez stigmatisantes pour ces salariés). C'est le cas par exemple d'acteurs tels que l'Agence pour la diversité entrepreneuriale dont l'objectif est de mettre en relation des grandes entreprises avec des entreprises des quartiers pour leur ouvrir des marchés.

Enfin, il importe de pouvoir repérer suffisamment tôt les éventuelles difficultés auxquelles peuvent être confrontées des entreprises afin de les accompagner utilement et mettre en place les plans d'accompagnement ou de redressement idoines. C'est l'objet même du **dispositif « Signaux faibles »**, élaboré en 2016 par les équipes du commissariat au redressement productif de Bourgogne-Franche-Comté en partenariat avec un écosystème d'acteurs locaux (URSSAF, DRFIP, Banque de France), selon la méthode start-up d'État. L'outil repose en pratique sur la mise en commun de données d'origines diverses (financières, d'emploi, cotisations sociales) relatives aux entreprises du territoire auxquelles on applique un algorithme permettant de dessiner le profil statistique des entreprises fragiles et de détecter le risque de défaillance à 18 mois des entreprises de plus de 10 personnes. En 2018, cette expérimentation a permis de réaliser 63 détections en Bourgogne-Franche-Comté et de mettre en place une cinquantaine d'accompagnements auprès des entreprises concernées. Au vu de ces résultats, le dispositif a été généralisé à l'échelle nationale en 2019.

<sup>717</sup> BPI France le Lab, JP Morgan, Terra Nova, [Entreprendre dans les quartiers, Libérer tous les potentiels](#), 2020, p. 17.

<sup>718</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>719</sup> [BPI France Le Lab, Terra Nova, Entreprendre dans les quartiers](#), Les conditions de la réussite, 2016, p. 85.



## ■ Accompagner les territoires les plus fragiles

Au 1<sup>er</sup> janvier 2023, 85% des quelque 35 000 communes du pays (représentant 22% de la population nationale) regroupaient moins de 2 000 habitants. Dans la majorité des cas, les moyens administratifs dévolus à ces communes sont très contraints : une commune sur dix n'a aucun agent et quatre sur dix moins de cinq. Dans ce contexte, beaucoup de maires éprouvent le besoin d'être accompagnés dans la mise en œuvre de leurs projets mais ne savent pas, bien souvent, à qui s'adresser – non pas que l'offre d'ingénierie soit inexistante, mais elle est très éclatée.

**De nombreux acteurs locaux et nationaux proposent des solutions d'accompagnement aux collectivités territoriales**<sup>720</sup>. Au niveau national, « *la Banque des territoires consacre environ 150 millions d'euros par an à l'appui de l'ingénierie publique locale ; [...] l'ADEME accompagne les collectivités dans leur transition avec divers outils comme des formations ou des fiches actions à destination des élus* »<sup>721</sup> ; l'ANCT finance des postes de chargés de mission à l'appui de certains programmes (Action Cœur de Ville, Petites villes de demain) ainsi que des missions ponctuelles de cabinets de conseil (recrutés dans le cadre d'un marché national arrivant à échéance en 2024) ; le CEREMA propose une expertise de haut niveau sur les ouvrages d'art (ponts, etc.) ainsi que des possibilités d'appui gratuites ou payantes selon leur ampleur aux collectivités ; en Bretagne, la direction régionale pour les affaires culturelles propose une offre d'assistance à maîtrise d'ouvrage aux petites communes rurales pour mener à bien leur projets de rénovation du bâti ancien ou inscrit, etc. Le paysage est également riche au niveau local : au-delà des quelque 30 000 ingénieurs en poste dans les collectivités les plus importantes, on trouve ainsi des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE)<sup>722</sup> dans la quasi-totalité des départements (92), des agences techniques départementales, créées à l'initiative des conseils départementaux dans 75 d'entre eux, des agences d'urbanisme (53) mais aussi de nombreux acteurs privés<sup>723</sup>. « *Il en résulte [toutefois] une multiplication des circuits et des offres difficilement lisibles pour les principaux concernés : les élus et leurs administrations. Le système crée également de la complexité.* »<sup>724</sup>

En outre, bon nombre de collectivités – rurales mais pas uniquement<sup>725</sup> – se plaignent de la multiplication des appels à projets auxquels elles n'ont ni la capacité administrative et technique, ni parfois même le temps de répondre, compte-tenu « *des délais souvent contraints et de la diversité des demandes* ». <sup>726</sup>

720 Sénat, *Les collectivités et l'ANCT au défi de l'ingénierie dans les territoires*, [rapport d'information](#) n° 591, juillet 2020.

721 Sénat, [ANCT : se mettre au diapason des élus locaux !](#), février 2023.

722 Créés par la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

723 L'ingénierie privée concentrerait 70 000 établissements et plus de 310 000 collaborateurs, répartis entre le secteur de la construction (infrastructures, bâtiment, environnement, gestion de l'eau, géotechnique) et celui de l'ingénierie industrielle (automobile, énergie, aéronautique, ferroviaire,...).

724 Sénat, *ANCT : se mettre au diapason...*, *op. cit.*

725 V. à ce titre l'intervention de Marie-Françoise Fournier lors de [la 2<sup>e</sup> conférence](#) du cycle sur le dernier kilomètre au Conseil d'État, le 14 décembre 2022.

726 V. à ce titre le [compte-rendu intégral](#) des auditions menées le 31 mars 2021 par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat sur le thème de l'« Ingénierie territoriale : quelles réponses aux besoins des collectivités territoriales ? », et notamment l'intervention du sénateur Gold.

Face à ces constats, il y a certainement matière à **rationaliser les pratiques d'appels à projet nationaux, qui font la part belle aux collectivités les mieux armées pour y répondre, et à davantage orienter les autres vers l'offre d'ingénierie existant au niveau local.**

À cet égard, il serait utile en particulier, à l'instar de ce qui a été fait pour les entreprises *via* la « place des entreprises », que l'ANCT, dont c'est l'une des missions, **procède au recensement et à la mise à disposition d'une cartographie des offres d'ingénierie disponibles dans chaque département**. Début février 2023, cet inventaire n'était effectivement encore que parcellaire<sup>727</sup>. Il importe en effet que le recours aux prestations de conseil s'appuie en priorité, dans une logique de subsidiarité, sur des acteurs ayant une bonne connaissance des enjeux locaux. Les **moyens d'accompagnement à la disposition des préfets pourraient également être confortés**, notamment par la déconcentration par exemple des moyens jusqu'ici dévolus au marché d'ingénierie national de l'ANCT ou par l'affectation à leurs côtés de sous-préfets (à l'instar de ce qui a été fait dans le cadre du plan de relance) ou d'experts de haut niveau pour accompagner les élus dans leurs projets. Enfin, dans l'hypothèse où l'offre d'ingénierie existante serait lacunaire, des **postes de mutualisations** sont certainement à explorer entre acteurs locaux, sans doute à la maille intercommunale (comme c'est le cas actuellement pour 60% des postes de chargés de mission « petite ville de demain ») mais également à d'autres échelles, le cas échéant, en fonction des particularités et réalités locales (dans la Creuse par exemple, le recrutement des chargés de mission « petites villes de demain » s'est fait au niveau de l'agence technique départementale).

### **Proposition n° 2 – Accompagner les publics qui en ont le plus besoin.**

Un repérage précoce des personnes qui en ont besoin (personnes fragiles, en situation complexe) doit être effectué. Un accompagnement sur mesure doit leur être offert, y compris en leur proposant, le cas échéant, des formations.

La même logique doit être appliquée :

- pour les petites et moyennes entreprises (en facilitant l'accès à l'information, en renforçant les approches territoriales, en identifiant le plus en amont possible les difficultés auxquelles elles peuvent être exposées) ;
- pour les territoires les plus fragiles (notamment en les orientant vers l'offre d'ingénierie adaptée).

Il doit être mis fin au caractère systématique des appels à projets nationaux.

727 Sénat, *ANCT : se mettre au diapason...*, *op. cit.*, p. 81.



## 2.1.2. Délivrer des messages compréhensibles par tous

L'exigence de proximité à laquelle doivent s'astreindre les services et les politiques publiques passe également par le fait d'être vraiment compris par tous.

### ■ Poursuivre l'effort de simplification du langage administratif pour être compréhensible de tous

L'accessibilité et l'intelligibilité des normes ont acquis valeur constitutionnelle à la fin des années 1990, à l'occasion de la décision du 16 décembre 1999<sup>728</sup> par laquelle le Conseil constitutionnel a entériné la possibilité pour le Gouvernement de procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de neuf codes. Le juge constitutionnel a affirmé à cette occasion que « l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et « la garantie des droits » requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables »<sup>729</sup>. « C'est donc « la connaissance suffisante des normes » (et non la seule loi) qui permet au citoyen de régler sa conduite [et] de jouir de « l'exercice des droits et libertés garantis par l'article 4 » ». <sup>730</sup> La nécessité d'adapter le langage administratif revêt ce faisant un enjeu démocratique.

Cette exigence s'impose d'autant plus qu'il importe de pouvoir être aussi compris des quelque 2,5 millions de personnes en situation d'illettrisme déjà évoquées (7% de la population), sans oublier sur tous ceux pour lesquels le langage administratif paraît très complexe, voire abscons.

Dans ce contexte, simplifier le langage administratif, c'est donc non seulement faire preuve de considération à leur égard mais aussi se donner de meilleures chances pour que le *dernier kilomètre* atteigne pleinement sa cible.

Initiée au début des années 2000 avec la création du Comité d'orientation pour la Simplification du Langage Administratif (COSLA)<sup>731</sup>, présidé par le linguiste Pierre Encrevé, cette démarche de simplification du langage administratif a produit des effets tangibles. Sous l'influence des outils élaborés dans ce cadre pour guider les agents publics dans leur travail de rédaction (et notamment du logiciel d'aide à la rédaction administrative – LARA)<sup>732</sup>, des mots jugés techniques ou complexes ont été remplacés par leurs substituts plus accessibles (ex : « copie » pour « ampliation », « impossibilité de payer » en lieu et place d'« insolvabilité », « nom » pour « nom patronymique », etc.). S'il en reste encore quelques-uns, notamment dans le champ fiscal (exemple de « la saisie administrative à tiers détenteur » qui gagnerait

728 CC, [décision n° 99-421 DC](#) du 16 décembre 1999.

729 *Ibid.*, § 13.

730 L. Benezech, « L'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi : retour sur vingt ans d'existence », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 123, n° 3, 2020, pp. 541-563.

731 [Arrêté du 2 juillet 2001](#) portant création d'un comité d'orientation pour la simplification du langage administratif. Il n'a pas subsisté au-delà de 2007. Le Comité d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA), qui lui a succédé en 2010, a été supprimé pour sa part en 2018.

732 A. Krieg-Planque, « [Quand la communication publique travaille son expression. Les administrations à la recherche d'un « langage clair »](#) », *Politiques de communication*, vol. 14, n° 1, 2020, pp. 3-34.

certainement à être remplacée par une formule explicite telle que « *si vous ne payez pas cette somme, elle sera prélevée directement auprès de votre employeur et déduite de votre salaire* »), l'approche a aujourd'hui largement essaimé dans les administrations. Mentionnons à cet égard la publication en 2018 de l'excellent guide *Communiquer pour tous. Guide pour information accessible*<sup>733</sup>, initié par Santé publique France en lien avec la caisse nationale de solidarité et d'autonomie (CNSA) et des chercheurs québécois. De son côté, la juridiction administrative s'est également attachée à simplifier la rédaction de ses décisions<sup>734</sup>.

En complément, il paraît utile de développer le recours au français « facile à lire et à comprendre » (FALC), mis au point en 2009 par l'UNAPEI (Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis), pour être compris du grand nombre. Les fiches de la CNSA sur les modalités de prise en charge du handicap<sup>735</sup>, les guides de la juridiction administrative<sup>736</sup> ou encore la mise à disposition lors des élections présidentielles 2022 des programmes des candidats en FALC sur le site de la commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle<sup>737</sup> en sont des illustrations intéressantes. En Allemagne, certains Länder attachent une attention particulière à la question du langage simplifié : ainsi, le Bade-Wurtemberg a-t-il élaboré un guide à destination de l'ensemble de ses administrations pour faciliter l'usage du langage simplifié<sup>738</sup>. De manière générale, il serait bienvenu que les administrations engageant des travaux de simplifications y associent l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme, ce qui est encore trop rare.

Enfin, sans porter atteinte au principe selon lequel le français est la langue de la République, ce qui suppose un effort d'apprentissage renforcé de notre langue, il apparaît souhaitable, lorsque la situation le nécessite, de **communiquer dans d'autres langues pour toucher des publics non-francophones** et espérer ainsi couvrir plus largement les destinataires des dispositifs. C'est ce qu'a fait par exemple la maire de Chanteloup-les-Vignes (Yvelines) en traduisant en quinze langues les outils mis en place dans le cadre de sa cité éducative pour dialoguer avec les familles des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il en est de même également du guide d'accueil en détention<sup>739</sup>.

**En complément de cet effort de simplification du langage, il importe également de poursuivre le travail de clarification des formulaires**, et à travers eux des processus d'instruction qui les accompagnent. Comme l'écrivait déjà Nicolas Boileau en 1674, « *Ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement. Et les mots pour le dire arrivent aisément* ». C'est le sens de la démarche entreprise en 2019 par le Gouvernement<sup>740</sup>. C'est aussi ce qu'a entrepris le conseil régional de Nouvelle-

733 Santé Publique France, [Communiquer pour tous. Guide pour information accessible](#), 2018, v. en particulier les pages 19 à 44.

734 Conseil d'État, [Vade-mecum sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative](#), 2018.

735 [Les fiches en facile à lire et à comprendre | CNSA](#).

736 [Vos démarches en FALC](#).

737 [CNCCEP - Les candidats au 1<sup>er</sup> tour](#).

738 [https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Publikationen/Handreichung\\_Leichte-Sprache-in-der-Verwaltung\\_barrierefrei.pdf](https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Publikationen/Handreichung_Leichte-Sprache-in-der-Verwaltung_barrierefrei.pdf).

739 [Je suis en détention - Guide du détenu arrivant](#).

740 Lancement en 2019 d'un chantier sur la simplification du langage administratif fondé sur les



Aquitaine en engageant la refonte de ses 70 formulaires de demandes d'aides pour tendre à une seule – un processus qui ne se limite pas à changer le design des documents mais induit une refonte en profondeur des processus d'instruction par les agents de la collectivité.

Dans tous les cas, **la refonte des formulaires** doit être l'occasion de sécuriser le parcours de l'utilisateur. L'association de magistrats administratifs ou judiciaires, ou d'agents relevant des services contentieux des administrations concernées mériterait à cet égard d'être systématisée, tant le contentieux est un révélateur des échecs d'une procédure administrative. C'est le cas par exemple des cessions de véhicule entre particuliers, qui doivent faire l'objet d'une déclaration dans les 15 jours, faute de quoi tous les forfaits de post-stationnement relevés après la cession restent à la charge du vendeur : la commission spéciale du stationnement payant relève qu'en dépit de ses démarches, restées vaines à ce jour, pour faire compléter le formulaire CERFA correspondant<sup>741</sup>, cette obligation de déclaration n'est pas connue des usagers et génère un flux de contentieux conséquent.

Il importe également de **veiller à la qualité et à l'ergonomie des supports de contact avec l'utilisateur afin de le rendre acteur de la démarche**. Un bon système d'information déclarative comporte des aides sous forme de « *pop up* », de reprises des informations antérieures, de fenêtres explicatives, de contrôles intégrés de cohérence (exemple des reports d'information automatisés entre la déclaration de revenus n° 2042 et la déclaration n° 2044 sur les revenus fonciers). Il ne faut pas hésiter non plus à recourir à l'utilisation de schémas, visuels et cartographies parfois plus compréhensibles que de longs développements (à l'instar de ceux joints en annexe).

De même, **l'administration devrait guider l'utilisateur vers la bonne procédure**. Tout est souvent question de carte ou de chemin d'accès vers le dispositif adéquat. Au Canada, il existe un outil numérique intitulé « Chercheur de prestations », qui permet à l'utilisateur, au moyen d'un questionnaire, d'identifier les prestations auxquelles il a droit en fonction de sa situation individuelle (localisation géographique, âge, niveau de revenus, situation familiale, problèmes de santé, difficultés en matière de logement notamment). C'est également l'esprit des simulateurs mis en place en France depuis 2017 : [www.mesdroitssociaux.gouv.fr](http://www.mesdroitssociaux.gouv.fr), un simulateur tout public qui englobe une soixantaine de dispositifs et offre une approche par les événements de la vie, et [www.1jeune1solution.gouv.fr/mes-aides](http://www.1jeune1solution.gouv.fr/mes-aides), destiné aux moins de 30 ans et permet d'évaluer les droits à plus de 500 aides. L'administration canadienne organise également des webinaires<sup>742</sup> consacrés à la fiscalité de diverses catégories de contribuables (étudiants étrangers, personnes handicapées, personnes âgées, personnes ayant immigré récemment, autochtones).

---

sciences comportementales, prolongé en 2021 par un chantier de simplification de 100 formulaires administratifs. En mai 2023, 83 documents étaient finalisés.

741 CERFA n° 15776-02.

742 Événements à venir - Canada.ca.

**Enfin, partant du constat que la compréhension des dispositifs et politiques publiques par les usagers contribue à leur efficacité d'ensemble, il importe d'en faire un moteur des organisations administratives** : c'est ce que l'OCDE appelle la « littératie organisationnelle »<sup>743</sup>. C'est le cas notamment dans le secteur de la santé où l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qualifie la littératie en santé de « déterminant-clé de la santé »<sup>744</sup> « Une forte corrélation a été démontrée, même après correction pour diverses variables socio-économiques, entre un bas niveau de littératie en santé et une série d'indicateurs de santé, comme par exemple un faible recours à la vaccination contre la grippe, une moindre adhérence thérapeutique médicamenteuse ou une plus grande mortalité chez la personne âgée<sup>745</sup>. »<sup>746</sup> Face à ce constat, l'enjeu consiste en pratique à élaborer « un « diagnostic organisationnel »<sup>747</sup> de l'institution, mettant en exergue ses forces et ses faiblesses en matière de littératie en santé. Du point de vue des patients par exemple : les sollicitations administratives sont-elles raisonnables et suffisamment compréhensibles ? Le système de guidage permet-il une bonne orientation ? Les documents et les applications informatiques sont-ils conçus, achetés et/ou testés avec la participation des patients ? Est-il possible de dialoguer dans sa langue maternelle avec l'institution, par exemple à l'aide d'un interprète, en particulier dans les situations à risque ? Les patients sont-ils impliqués dans les formations du personnel pour faire part de leurs expériences ? Du point de vue des travailleurs : une importance suffisante est-elle accordée aux compétences en communication dans les curriculums ? Sont-ils formés à une communication avec les patients conforme aux exigences de la littératie en santé ? »<sup>748</sup>. C'est dans cet état d'esprit par exemple que l'Assistance publique des hôpitaux de Paris et le Samu Social de Paris ont mis en place un programme d'éducation thérapeutique à destination des migrants sur les symptômes de la tuberculose. « Le vieillissement de la population, la tendance à la surmédicalisation des problèmes, ainsi que la pression mise sur les patients et leur entourage pour une plus grande autogestion des maladies chroniques, pourraient, dans le futur, accentuer [la nécessité d'une meilleure prise en compte de ce] problème. »<sup>749</sup>

---

743 « L'aptitude à comprendre et à utiliser l'information écrite dans la vie courante, à la maison, au travail et dans la collectivité en vue d'atteindre des buts personnels et d'étendre ses connaissances et ses capacités ».

744 OMS, *Health literacy. The solid facts*, 2013.

745 V. pour une illustration un article publié par la bibliothèque nationale de médecine américaine : N.-D. Berkman, S.-L. Sheridan, K.E. Donahue, D.-J. Halpern, A. Viera, K. Crotty, A. Holland, M. Brasure, K.-N. Lohr, E. Harden, E. Tant, I. Wallace, M. Viswanathan, *Health literacy interventions and outcomes: an updated systematic review. Evid Rep Technol Assess (Full Rep)*, 2011.

746 G. Henrard, F. Ketterer, D. Giet, M. Vanmeerbeek, J.-L. Belche, L. Buret, « La littératie en santé, un levier pour des systèmes de soins plus équitables ? Des outils pour armer les professionnels et impliquer les institutions », *Santé Publique*, 2018/HS1 (S1), p. 139 à 143.

747 C. Brach, D. Keller, L. M. Hernandez, C. Baur, R. Parker, B. Dreyer, P. Schyve, A. J. Lemerise, D. Schillinger, *Ten Attributes of Health Literate Health Care Organizations*, Discussion Paper, National Academy of Medicine, 2012.

748 G. Henrard, et al., « La littératie en santé, un levier pour des systèmes de soins plus équitables ?... », *op. cit.*

749 *Ibid.*



### ■ Communiquer pour être compris des usagers

L'un des écueils du *dernier kilomètre* est que bien souvent les usagers n'ont pas conscience des dispositifs qui leur sont destinés, y compris lorsqu'ils pourraient bénéficier de mécanismes d'aides. Dans un certain nombre de cas, cela s'explique par un défaut ou une faiblesse de la communication des institutions concernées. C'est l'expérience faite par exemple par le président et le procureur de la République du tribunal judiciaire de Lyon dans un échange avec des lecteurs du *Progrès* en octobre 2022<sup>750</sup>, comprenant à l'occasion d'une critique formulée par l'un d'eux sur l'absence d'aide aux victimes que le bureau d'aide aux victimes, pourtant fléché dans le hall du tribunal par son sigle, n'était tout simplement pas identifié par les usagers qui ne connaissaient pas son sigle.

**L'expérience montre que les moyens consacrés à la mise en œuvre d'actions de communication ciblées ont un effet tangible sur la perception que les usagers peuvent avoir de l'action publique.** L'exemple du plan de relance en 2021 en donne une bonne illustration. Des moyens inédits (budget de 20 000 euros pour les préfectures de département et de 50 000 euros pour les préfectures de région) ont été mis à disposition des préfets pour faire connaître les projets financés dans chaque département et adapter les supports de communication selon leurs destinataires (courriers et webinaires pour les élus locaux ; « jeudis de la relance » dans le Val-de-Marne avec les acteurs économiques du territoire ; « lettre de la relance » dans l'Isère, financement de spots publicitaires projetés dans les cinémas et radios locales, campagne d'affichage dans les Abribus, utilisation systématique du logo « France relance » pour tout euro mobilisé dans ce cadre, etc.). C'est d'ailleurs l'accent mis dans ce cadre sur tel ou tel dispositif (comme, par exemple, sur ma Prim'Renov) qui explique en partie les différences de déploiement observées entre départements.

Ensuite, **plus la communication est concrète et faite au plus près des usagers, plus elle a d'effets sur eux.** C'est pourquoi certains préfets font le choix de communiquer en euros et non en pourcentage sur les moyens consacrés aux projets lors des inaugurations. C'est aussi ce qui conduit certains parlementaires à demander aux administrations centrales et aux opérateurs de l'État de décliner, territoire par territoire (voire au niveau infra-départemental), les résultats de certaines politiques publiques. Il est en effet souvent plus parlant pour un habitant du Gers, par exemple, de savoir que x milliers de personnes ont bénéficié dans le département de la prime inflation ou de la prime d'activité dans l'année que de savoir que l'État a consacré 3,8 milliards d'euros à la première et 10 milliards d'euros à la seconde au niveau national...

Enfin, il est généralement plus efficace d'**aller à la rencontre des usagers** pour leur présenter un projet ou ses conséquences pour les habitants d'un quartier que de le faire par courrier ou dans des plaquettes de communication. C'est le choix qu'ont fait, par exemple, la préfecture de l'Essonne et l'établissement public foncier d'Ile-

<sup>750</sup> Face aux lecteurs. Nos abonnés interrogent le procureur de la République et le président du tribunal judiciaire de Lyon ([leprogres.fr](https://leprogres.fr)) – v. également à ce titre l'intervention de Michael Janas, président du tribunal judiciaire de Lyon, lors de la [conférence de clôture](#) du cycle sur le *dernier kilomètre de l'action publique*, le 24 mai 2023 au Conseil d'État.

de-France en 2020 pour informer certains propriétaires occupants des copropriétés dégradées de Grigny 2 des conditions dans lesquelles ils allaient devoir être expropriés de leur appartement dans le cadre de l'opération de requalification du quartier. Préfet et opérateurs du projet ont ainsi organisé près d'une vingtaine de réunions en petit comité pour en expliquer les tenants et aboutissants aux habitants concernés : ces réunions ont permis que se noue un véritable dialogue et que les personnes directement concernées par ces mesures puissent disposer de l'ensemble des éléments d'information et puissent poser toutes les questions qu'elles souhaitent.

**Il importe ensuite de communiquer à bon escient et au bon moment pour ne pas décevoir les usagers** car, pour eux, l'annonce vaut bien souvent réalisation. Il n'y a rien de pire en effet que d'annoncer quelque chose qui ne fonctionne pas, n'a pas été testé ou est encore à l'état de projet et nécessite plusieurs semaines ou mois de travail avant de se concrétiser. Une communication décalée présente aussi le risque d'être démotivante pour les agents publics. Il y a donc une exigence de cohérence entre la communication et l'action, au risque que la première prenne l'ascendant sur la seconde. Pour éviter cet écueil, il importe de **tester avant de communiquer et de choisir le moment idoine pour communiquer**. La mise en place en 2016 de l'aide à l'embauche dans les petites et moyennes entreprises<sup>751</sup> et le déploiement en 2019 du prélèvement à la source en constituent des illustrations concluantes.

#### **Proposition n° 3 – Délivrer des messages compréhensibles par tous.**

L'effort de simplification du langage administratif doit être poursuivi (notamment en y impliquant les associations qui représentent les publics les plus éloignés), en faisant de la compréhension par l'utilisateur un objectif à part entière.

La communication doit être faite de manière concrète, au plus près des usagers, à bon escient et au bon moment.

### 2.1.3. Développer le « aller vers », voire le « aller chez »

L'ampleur du non-recours et l'éloignement ressenti par les usagers à l'égard des services publics ont poussé les acteurs publics ces dernières années à changer de posture et à ne plus considérer que l'utilisateur devait venir à eux mais qu'il appartenait aussi aux services publics d'aller vers les usagers. Ce mouvement, qui puise ses racines dans le secteur de l'intervention sociale, a connu un mouvement d'accélération après la crise des « gilets jaunes » et l'épidémie de la Covid-19.

Il traduit au fond le souci d'une administration qui cherche à réduire le *dernier kilomètre* qui la sépare des usagers.

<sup>751</sup> L'Agence des services et des paiements ayant été associée très tôt à la conception de cette aide, elle a pu être mise en œuvre de façon concomitantes aux annonces présidentielles.



Comme dans le secteur de la logistique, ce *dernier kilomètre* a toutefois un coût. Estimé dans le secteur privé de la logistique de 20% à 50% de la chaîne de valeur (30% dans le secteur de la grande distribution<sup>752</sup> ; 40% en cas de livraison à domicile<sup>753</sup>), il est évalué à environ 50 000 euros par an pour un bureau de poste (contre 13 000 euros pour une agence postale communale). Pour en réduire le poids, deux types d'action sont généralement mises en œuvre par les logisticiens ou les opérateurs publics : **mutualiser les flux sur un même pôle logistique**, ce qui permet de « *diminuer le coût du stockage et de transport, d'optimiser le taux de remplissage des véhicules et de rationaliser les tournées* »<sup>754</sup> – c'est l'objet poursuivi par les espaces France Services – ou **externaliser la logistique** – c'est la stratégie qu'a suivie le ministère de l'intérieur en 2017 en supprimant la fonction de guichet des préfectures et sous-préfectures en matière de titres.

Par analogie avec les catégories de livraison du secteur de la logistique, le *dernier kilomètre* de l'action publique se décline concrètement autour de deux voies d'action : l'approche du « point relais » et la « livraison à domicile ».

#### ■ Développer des points relais performants et veiller à leur accessibilité

Après des années de rétraction des services publics de proximité, la logique des points relais participe d'un **effort bienvenu de mutualisation des ressources à une maille de proximité**<sup>755</sup>. Deux conditions doivent toutefois être réunies pour donner pleinement satisfaction aux usagers : veiller à la qualité des réponses qui y sont apportées – la relation à l'utilisateur nécessite un savoir-faire qu'il importe de conforter, voire de développer par des formations adaptées – et s'assurer de leur accessibilité.

**Deux initiatives notables** ont été prises en ce sens ces dernières années : celle des **maisons France Services**, dont l'objectif est d'offrir, à moins de 30 minutes du domicile de chaque usager, dans le monde rural et les quartiers prioritaires de la politique de la ville, un accompagnement de premier niveau dans toute une série de démarches du quotidien (v. encadré ci-après) ; celle du « **nouveau réseau de proximité** » déployé par la direction générale des finances publiques (DGFIP)

752 Ministère de la transition écologique et solidaire, [Étude prospective des enjeux de la livraison du dernier kilomètre sous forme mutualisée et collaborative](#), mars 2018, p. 8.

753 CapGemini Research Institute, [The Last-Mile Delivery Challenge. Giving retail and consumer product customers a superior delivery experience without impacting profitability](#), 2019, p. 20.

754 Ministère de la transition écologique et solidaire, [Étude prospective des enjeux de la livraison du dernier kilomètre sous forme mutualisée et collaborative](#), p. 28.

755 T. Krawchenko (2021), "Public Sector and Productivity: Governing at the Right Scale", Background paper for the OECD-EC High-Level Expert Workshop Series "Productivity Policy for Places", April 18-19, p 20 : « *Colocation involves providing some or all services or agencies located in one building; this can increase access and reduce administrative and capital costs—e.g., service providers can share one administrator in some cases. In rural areas experiencing population decline, colocation is a particularly important strategy to reduce the costs of fixed capital assets. Examples include France's one-stop shops for citizens, Maisons de services au public ("Public service houses"), that provide post office, public transport ticketing, energy utilities, unemployment insurance and welfare services (pensions, family allowances, health insurance, etc.). As another example, in the UK, the Wales' Community Focused Schools Support Service and England's Extended Schools Remodelling Advisers help link schools with other service providers and community groups in order to develop colocation strategies (Dyson, Kerr, & Jones, 2016).* »

depuis 2020, qui a permis d'augmenter ses points de contact avec les usagers sur le terrain en s'appuyant notamment sur des permanences en mairie, sur les maisons France Services et sur le réseau des buralistes pour les paiements de proximité (sujet évoqué au point 1.2.2).

**Au-delà des actions à mener pour garantir la qualité des réponses apportées par ces points relais, l'enjeu de leur accessibilité n'est pas à négliger.** L'expérience montre en effet que leur zone de rayonnement est souvent conditionnée par des enjeux de mobilité. C'est vrai dans le monde rural, où les dispositifs de transport à la demande sont encore souvent parcellaires, mais aussi dans certains territoires très urbanisés. Il y a donc matière à **développer des modes de fonctionnement hybrides de ces points relais**, en s'appuyant notamment sur des bus itinérants, à l'instar des bus France Services<sup>756</sup>.

Plusieurs acteurs publics et privés ont d'ores et déjà pris des initiatives intéressantes en ce sens :

- les ministères de la justice et de l'intérieur avec, pour le premier, le déploiement d'un bus du droit dans la métropole lyonnaise<sup>757</sup> ou d'audiences foraines de justice en Polynésie française et, pour les deux, d'une pirogue du droit en Guyane (à laquelle participent avocats, juristes et magistrats administratifs ou judiciaires)<sup>758</sup> et des pirogues rattachées aux sous-préfectures de Saint-Laurent du Maroni et de Saint-Georges de l'Oyapock ;
- les conseils départementaux<sup>759</sup> et l'assurance maladie avec leurs bus de prévention sanitaire (bus dentaire de la CPAM de Paris<sup>760</sup> ou bus « Mes tips santé » de la CNAM à destination des jeunes qui rayonne sur les campus universitaires et dans les festivals de musique<sup>761</sup>) ;
- les associations intervenant dans le champ sanitaire et social (Restos du Cœur, Croix rouge, Secours populaire, Secours catholique, Emmaus,...) ou de la médiation (PIMMS,...).

756 <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/dans-lavesnois-un-camion-france-services-parcourt-le-territoire-334>. Dans l'Avesnois par exemple, le « Bus France Services » mis en place par le conseil départemental du Nord dessert 20 communes. Ses 42m2 sont aménagés avec un bureau confidentiel et des ordinateurs en libre accès et il est accessible aux PMR. Il passe une journée par mois dans chaque commune. En complément du partenariat établi avec les opérateurs nationaux, le conseil départemental y a ajouté des partenaires locaux (l'ADIL Nord - Pas de Calais et Espace Info Énergie du Cateau-Cambrésis). Entre janvier et septembre 2020, 1 854 demandes des habitants ont y été traitées.

757 [Le Bus du droit, à la rencontre des usagers du Rhône | Services Publics + \(transformation.gouv.fr\)](#).

758 [Tribunal administratif de la Guyane : La pirogue du Droit sur le fleuve Maroni \(tribunal-administratif.fr\)](#).

759 dans le Nord, le Puy-de-Dôme, la Gironde, les Hauts-de-Seine et les Yvelines à destination des femmes, etc.

760 [Le Bus social dentaire roule avec la CPAM de Paris - Sante-pratique-paris](#).

761 [L'Assurance Maladie lance le bus itinérant Mes tips santé pour accompagner les jeunes | L'Assurance Maladie | Actualités \(ameli.fr\)](#).



## Encadré n° 12 – Les Maisons France Services : un vrai succès à consolider

Initié en 2018, le programme France Services a été officialisé par le Président de la République en mars 2019, à la suite du Grand débat national, en réponse au sentiment d'éloignement exprimé par les citoyens vis-à-vis des services publics<sup>762</sup>. Inspiré notamment du dispositif « Service Canada »<sup>763</sup>, il vise à faciliter l'accès des usagers aux services publics, en regroupant dans un même lieu une offre de services et en formant des agents polyvalents pour les aider dans leurs démarches administratives.

### Un programme qui capitalise sur les forces et faiblesses de réseaux pré-existants

Tirant parti de l'expérience acquise depuis une vingtaine d'années par les réseaux de services pré-existants au niveau national (« maisons de service au public » – MSAP) créées par la loi NOTRe en 2015<sup>764</sup>, elles-mêmes inspirées des « maisons de service public », créées par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration ; réseau des points information médiation multi-services (PIMMs)<sup>765</sup>, le programme France Services avait pour objectif de répondre au déficit de notoriété, à hétérogénéité de l'offre et à la qualité de service inégale rendue par les MSAP<sup>766</sup>.

Le principe a donc consisté à mettre en place un **label, fondé sur un cahier des charges uniforme** au niveau national, exigeant la **présence, au moins 24 heures par semaine, de deux agents** dans la structure, **formés** par les opérateurs nationaux partenaires du programme, **d'équipements informatiques** en libre service et d'un système de visio-conférence pour permettre l'organisation de rendez-vous avec les opérateurs, d'outils de communication et d'un **espace de confidentialité** pour recevoir le public – le lieu devant être **accessible aux personnes à mobilité réduite**. Pour s'assurer de leur conformité au label, toutes les structures candidates ont été soumises à un audit extérieur.

Parallèlement, il a été demandé aux 9 partenaires nationaux (Pôle emploi, Caisse nationale des allocations familiales, Caisse nationale d'assurance maladie, Caisse nationale d'assurance vieillesse, Mutualité sociale agricole, ministères de

762 Synthèses du Grand Débat national : <https://granddebat.fr/pages/syntheses-du-grand-debat> : seulement 52% des participants déclarent « avoir accès aux services publics dont ils ont besoin », 74% « expriment avant tout des besoins numériques pour accéder à certains services publics », et 49% déclarent avoir déjà « renoncé à des droits ou des allocations en raison de démarches administratives trop complexes ».

763 Sénat, Les maisons France Services, levier de cohésion sociale, [Rapport d'information n° 778](#) (2021-2022), juillet 2022, p. 18 : Créé en 2005, Service Canada est un outil multi-canal, qui « recoupe des centres physiques mais aussi des centres d'appel et des procédures en ligne. [...] Il existe actuellement 500 bureaux Service Canada et 200 unités mobiles qui se rendent dans les territoires les plus isolés. Service Canada collabore avec 14 [...] départements et agences afin de fournir plus de 50 programmes et services gouvernementaux. La principale différence avec les maisons France Services est qu'il s'agit d'un programme gouvernemental entièrement financé par l'État, dans lequel les collectivités ne sont pas directement impliquées. »

764 Le réseau des MSAP comptait 1 340 maisons en 2018.

765 Nés en 1995 à la suite des émeutes urbaines à Lyon, les PIMMS, qui réunissent des entreprises de services publics, les collectivités locales et l'État, sont fondés sur un partenariat public/privé. On en dénombre une centaine aujourd'hui.

766 Cour des comptes, [L'accès aux services publics dans les territoires ruraux](#), mars 2019, p. 93 et svtes.

l'intérieur et de la justice, direction générale des finances publiques, La Poste) de désigner des **référénts internes** capables de répondre directement aux sollicitations des conseillers France Services.

### Un déploiement territorial réussi

L'objectif affiché en 2019 était d'implanter une maison France Services par canton d'ici fin 2022 en privilégiant les petites centralités, les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les outre-mer, soit un total de 2 500 labellisations. Objectif atteint puisque 2 543 espaces France Services étaient labellisés fin 2022, dont les deux-tiers dans des communes rurales et 112 dans les départements et régions d'outre-mer, ainsi qu'à Saint-Martin. **99% des Français sont ainsi à moins de 30 minutes d'une maison France Services, et 90% à moins de 20 minutes.**

Relevant des effets de déport de populations urbaines vers des maisons France Services situées en périphérie, l'ANCT envisage d'expérimenter la création de structures en zones urbaines denses.

Le portage des maisons France Services est principalement assuré par des collectivités territoriales (deux tiers du total, dont 50% par des communes et 50% par des EPCI). Viennent ensuite La Poste (15% des structures sont des bureaux de poste), des structures associatives (PIMMs,... – pour 14% du total), des caisses locales de la mutualité sociale agricole (une cinquantaine) et des sous-préfectures (30 structures). Parmi les quelques 2 500 espaces France Services, 140 correspondent à des bus itinérants et 156 fonctionnent sur plusieurs sites.

### Des structures qui rencontrent globalement leur public

Entre 500 000 et 600 000 accompagnements sont réalisés par mois dans les maisons France Services, ce qui donne une bonne prise de pouls des difficultés administratives auxquelles sont confrontés les usagers. Les services qui mobilisent le plus les maisons France Services ont trait à l'immatriculation des véhicules (ANTS), aux retraites, à la CAF et aux impôts (selon la saison). Certains pics d'activité peuvent également être liés à des sujets plus ponctuels. Il y a ainsi eu beaucoup de sollicitations autour des chèques énergie en début d'année 2023 et ce sont les déclarations de foncier bâti (impératives avant le 30 juin 2023) qui ont mobilisé fortement les équipes à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2023. Mais les agents vont bien souvent au-delà du panier de services (dans certaines structures (notamment en QPV), une part importante de l'activité est liée à l'accompagnement de personnes étrangères souhaitant faire avancer leur dossier sur l'application numérique des étrangers en France – ANEF). Il devrait être envisagé à cet égard d'envisager une adaptation du panier de services selon les territoires.

Les usagers qui passent les portes des maisons France Services en sortent généralement satisfaits à 93% et 95% les recommandent à leurs proches). L'outil est vécu comme sécurisant par les usagers qui se disent dans leur très grande majorité en difficulté avec le numérique<sup>767</sup>. Les maisons accueillent des publics de tous âges : un tiers des publics a plus de 62 ans ; 24% entre 55 et 62 ans, 18% entre 45 et 55 ans, 27% entre 27 et 45 ans et 5% moins de 26 ans.

767 V. à ce titre le témoignage d'Anne Le Guluche lors de la 3<sup>e</sup> conférence du cycle sur le dernier kilomètre, le 22 février 2023 : « C'est notre vie que l'on met dans le système informatique. L'ordinateur, l'imprimante, cela a un coût. »



Les maires et élus locaux en sont également satisfaits pour la plupart, et aimeraient même voir le réseau s'étendre.

Enfin, la notoriété des structures progresse (16 000 articles sont sortis dans la presse quotidienne régionale en 2021-2022 sur les maisons France Services).

#### **Des marges de progression possibles**

La **qualité du service** rendu dépend globalement de deux facteurs : le taux de réponse des partenaires du programme aux sollicitations des conseillers France Services et le degré d'accompagnement dont bénéficient ces agents. Sur ces deux aspects, on peut certainement encore progresser.

Sur le premier d'abord, les taux de réponses des opérateurs sont variables selon les structures et les territoires. Il serait utile de veiller à cet égard à l'implication homogène des partenaires du programme dans le soutien aux conseillers France Services. Un certain nombre de maires font également le constat d'un transfert de charge vers les guichets France Services de certains opérateurs (CAF, CPAM) qui profitent de l'ouverture des maisons France Services pour réduire leurs temps d'ouverture au public. Il importe à cet égard de veiller à ce que la création du programme France Services ne s'accompagne pas d'une réduction du service rendu par les opérateurs de droit commun.

S'agissant des agents, plusieurs chantiers méritent d'être approfondis. D'abord celui de la protection des conseillers France Services qui vont bien souvent au-delà du panier de services couvert par le programme. La mise en place des mandats de protection Aidants Connect va dans ce sens. Ensuite, celui de leur formation et de la reconnaissance de ce nouveau métier d'agent polyvalent. L'ANCT envisage précisément de doubler le temps de formation des agents France Services en 2023 et de travailler à l'inscription de ces nouvelles fonctions dans les référentiels métiers. Il y a également certainement matière à renforcer l'animation du réseau, ce qui implique certainement de densifier l'équipe chargée du programme à l'ANCT (6 personnes seulement à ce stade). Cette animation pourrait notamment viser à davantage associer les secrétaires de mairie aux formations proposées aux agents France Services de sorte à conforter le travail en équipe des deux réseaux.

D'autres marges de progrès sont également à explorer dans **l'élargissement et l'approfondissement du panier de services** du programme. L'installation annoncée récemment de dispositifs de recueil des demandes de titres d'identité dans certains espaces France Services va en sens. Il en est de même des expérimentations en cours dans certains départements avec la Banque de France sur les dossiers de surendettement et avec les CROUS sur les demandes de bourses et de logements étudiants. Les guichets France Services reçoivent également beaucoup de visites autour de MaPrimeRenov', sans être nécessairement armés pour guider les usagers. De même, il serait précieux d'enrichir le « bloc retraite » d'un partenariat avec AGIRC-ARRCO. Enfin, d'autres pistes pourraient être explorées au niveau national (ex : mise en place d'actions de formation au bénéfice des agents France Services sur le dispositif du compte personnel de formation (CPF) géré par la Caisse des dépôts et consignations ou le système d'information sur les armes) ou au niveau local (avec les conseils

départementaux pour guider les usagers dans leurs demandes de RSA ou de reconnaissance d'un handicap).

Il y aurait, en toute hypothèse, matière à ce que les remontées des agents de terrain, qui sont autant de signaux de difficultés rencontrées par les usagers, soient davantage exploitées par les partenaires du programme.

Enfin, des efforts pourront être engagés pour **renforcer la notoriété du dispositif** – le dialogue avec certains maires montre qu'il y a quelques marges de progrès à cet égard – et **développer les outils d'évaluation**.

#### **Un financement à consolider**

Le coût de fonctionnement d'une maison France Services est estimé à plus de 100 000 euros en moyenne<sup>768</sup>. L'État<sup>769</sup> et ses partenaires nationaux<sup>770</sup> y contribuent à parité à hauteur de 35 000 euros, le reste à charge étant assumé par la structure porteuse. Le Sénat plaide pour un relèvement du forfait à 50% du coût de fonctionnement d'un espace France Services, soit à 50 000 euros<sup>771</sup>, ce qui serait cohérent avec les missions confiées à ces structures.

La Caisse des dépôts et consignations est partenaire du programme depuis ses débuts / elle en a développé le système informatique, le support agent, et financé le déploiement des bus France Services dans le cadre d'appels à manifestation d'intérêt.

#### ■ **Se rapprocher des usagers là où ils vivent**

La « livraison de l'action publique » à domicile prend concrètement plusieurs formes : elle se matérialise par l'acheminement des réseaux ou de services jusqu'à la porte des usagers, par un effort de porte à porte pour aller au contact de ceux qui ne sollicitent pas ou plus les services publics et par le souci de réinvestir l'espace public, l'espace commun des habitants de la cité.

**Le service public a longtemps construit sa légitimité en acheminant les réseaux** (eau, électricité, routier, ferroviaire, téléphone, chaleur, etc.) et les services associés au domicile des usagers. C'est le *dernier kilomètre* au sens matériel du terme, dont l'utilisateur attend qu'il fonctionne en toutes circonstances et dont il ne mesure en réalité l'importance que lorsqu'il fait défaut. Ce maillage s'est enrichi, ces dernières années, d'un effort remarquable de **couverture numérique du pays, qu'il importe maintenant d'achever**<sup>772</sup>.

<sup>768</sup> Ibid., p. 82-83.

<sup>769</sup> La contribution de l'État mobilise notamment des moyens du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT – de l'ordre de 37,5 millions d'euros en 2022, soit 15 000 euros par espace France Services). L'ANCT est dotée pour sa part d'un budget de 0,8 millions d'euros pour assumer le pilotage national du programme (formations, bornes de satisfaction, etc.).

<sup>770</sup> Les contributions des partenaires nationaux sont collectées dans un fonds national France Services. Chacune est établie en fonction du nombre de visites annuelles constatées ou projetées. La Poste, l'ANTS, la DGFIP, la CNAM et Pôle emploi ont les contributions les plus élevées (13,75%), suivies de la CNAF (11,75%), et du ministère de la justice, de la MSA et de la CNAV en dernier lieu (6,5%).

<sup>771</sup> Sénat, *Les maisons France Services*,..., op. cit., p. 13.

<sup>772</sup> V. à ce titre la décision récente CE, 21 avril 2023, *Société Orange*, n° 464349, T. par laquelle le Conseil d'État a rejeté la requête de la société Orange tendant à l'annulation de la décision de mise en demeure qu'avait prise l'ARCEP à son encontre en mars 2022, faute d'avoir tenu ses engagements de raccordement à la fibre des communes relevant des zones AMII (appel à manifestation d'intention





**Parallèlement, de nombreuses initiatives ont été prises pour aller au contact des personnes isolées ou démunies** qui ne poussent pas ou plus la porte des services publics ou qui ne recourent pas ou plus aux politiques qui leur sont pourtant destinées.

Les **maraudes** à visée alimentaire, sociale ou médicale organisées par le secteur associatif auprès des personnes sans abri (environ 40 000 personnes<sup>773</sup>, dont 80% d'hommes et les trois-quarts vivant à la rue depuis plus d'un an<sup>774</sup>) en sont une illustration relativement ancienne. Elles permettent d'aller au-devant de personnes qui sollicitent globalement peu voire pas du tout les dispositifs d'accueil existants ; on estime en effet que près de la moitié des publics sans abri n'auraient jamais recouru au 115 (certains, faute d'avoir un téléphone portable ou de connaître le numéro d'urgence, d'autres parce qu'ils ne le souhaitent pas). « *En plus de la discussion et de l'écoute initiées quasiment à chaque fois (95%), les maraudes proposent des biens de première nécessité lors de 6 rencontres sur 10. Que ce soit des denrées alimentaires, des vêtements, des kits d'hygiène ou des duvets, ces biens semblent manquants aux ménages sans-abri. Les taux diminuent concernant les prestations relevant de l'accompagnement puisque seulement 22% des équipes orientaient les ménages vers les acteurs sociaux compétents, 15% proposaient un hébergement et 12% un suivi social. Ces taux plus faibles peuvent s'expliquer par l'absence de demande ou le refus du ménage mais aussi par des droits sociaux déjà ouverts ou encore un suivi social déjà mis en place.* »<sup>775</sup> L'enjeu pour ces équipes de maraudes est de marier les pratiques, et notamment d'y intégrer des soignants compte-tenu de l'état de santé souvent dégradé des publics.

Le travail de **porte-à-porte** constitue une autre illustration de ces démarches de « aller vers ». C'est le cas naturellement du service postal qui cherche à se réinventer depuis quelques années en développant une activité de livraison de colis et en diversifiant ses prestations de service à domicile (port de repas, de médicaments, expérimentation en 2019 d'une prestation d'aide déclarative à domicile pour les déclarations simples, veille des personnes âgées isolées, etc.). La présence sur le territoire de ce réseau de plus de 65 000 facteurs en capacité d'aller au domicile de chacun constitue à l'évidence une ressource susceptible d'être utilement mobilisée dans la perspective du vieillissement de la population et du « virage domiciliaire » annoncé, comme cherche à le faire La Poste. C'est le cas aussi des services d'aides à la personne et de soins infirmiers à domicile qui sont également fortement sollicités et sont au cœur des politiques d'autonomie animées par la CNSA (v. encadré ci-après). C'est enfin la marque de fabrique de certains acteurs associatifs, tels que l'association Voisins Malins? créée en 2010 et active dans les quartiers populaires d'une vingtaine de villes, dont l'objet est de s'appuyer sur des habitants de ces quartiers, tous recrutés en CDI, pour mener des actions d'information auprès de leurs voisins, à la demande de commanditaires publics ou privés. Ces « Voisins Malins » (dont 75% de femmes, parlant un total de trente langues) conduisent par exemple des campagnes de sensibilisation à la lutte contre le cancer du sein à la demande des ARS ou sensibilisent les locataires à la demande des bailleurs sociaux d'investissement) avant le 31 décembre 2020.

773 Cour des comptes, La politique en faveur du « logement d'abord », [référé n° S2020-1728](#), octobre 2020.

774 Fédération nationale des samu-sociaux, [Enquête nationale maraudes et sami-sociaux sur le sans-abrisme 2021](#).

775 *Ibid.*, p. 15.

sur les questions d'impayés, de fuites d'eau ou des bruits de voisinage. Ils peuvent aussi s'autosaisir de situations préoccupantes (comme par exemple les personnes âgées isolées) et les signaler aux services sociaux.

Ce travail de porte-à-porte s'est amplifié ces dernières années avec la crise sanitaire. Plusieurs maires auditionnés témoignent ainsi de ce que la distribution de masques à domicile a été l'occasion de renouer le contact avec des personnes qui étaient « en dehors de tous les radars » et a contribué à changer le regard sur les modalités de mise en œuvre de l'action publique. Cela a été un déclencheur pour étendre la logique de l'« aller vers » dans d'autres politiques publiques. De la même manière, la vaccination contre le virus de la Covid-19 a dû son succès en partie à cet effort de contacts au plus près des usagers (courriers de l'assurance maladie aux publics à risque pour les inviter à se faire vacciner, prises de rendez-vous organisées avec les Restos du Cœur auprès des publics précaires, actions de sensibilisation menées en outre-mer sur le virus et le vaccin par la Croix-Rouge, etc.).

Enfin, on ne peut qu'**encourager les démarches** mises en œuvre par certaines administrations pour lutter contre le non-recours. À titre d'illustration, la CARSAT (caisse d'assurance retraite et de santé au travail) de Lyon, par exemple, a mis en place une démarche consistant à appeler le conjoint d'une personne décédée afin de l'accompagner dans sa demande de pension de réversion.

Le recours au numérique présente également un immense potentiel de développement pour limiter le non-recours. Le Conseil économique, social et environnemental suggère par exemple de répondre au déficit d'inscription des jeunes sur les listes électorales en procédant à l'envoi de courriels ou SMS aux jeunes dans les mois précédant le vote<sup>776</sup>. La caisse nationale des allocations familiales estime pour sa part que le recours au dispositif de ressources mensuelles (DRM), mis en place récemment et qui agrège en temps réel les données de ressources émanant des employeurs et des organismes sociaux<sup>777</sup>, devrait permettre à terme d'indiquer à un usager qui a demandé une prestation sociale qu'il a le droit à une autre<sup>778</sup>. Après une première utilisation de ce dispositif dans le cadre de la réforme des aides au logement au 1<sup>er</sup> janvier 2021, la Cour des comptes invitait toutefois à lever « des problématiques structurelles déterminantes [avant d'envisager son] extension à

776 CESE, [Engagement et participation démocratique des jeunes](#), mars 2022, p. 74-75 : « Le CESE préconise de renforcer la procédure d'inscription d'office à 18 ans par une information systématique (par courriel ou SMS) à 16 ans, en lien avec l'établissement scolaire, le tissu associatif de proximité ou les structures d'accompagnement social afin de ne pas oublier les jeunes en situation de décrochage scolaire. L'inscription et la vérification de celle-ci, pourraient également s'effectuer à l'occasion de toute démarche officielle (recensement, inscription à un examen ou concours, premier salaire, démarche auprès des services des impôts, de Pôle Emploi, de la Sécurité sociale, etc.). Un rappel dans des modalités à définir (sms, courriel, voie postale...) pourrait être envisagé trois ou six mois avant le vote. »

777 Cour des comptes, [« Les prestations sociales versées en fonction des ressources de leurs bénéficiaires : simplifier pour mieux gérer »](#), Rapport l'application des lois de financement de la Sécurité sociale, 2022, p. 304 : « Le DRM agrège deux bases de données créées afin de permettre la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019. La base des déclarations sociales nominatives (DSN) est alimentée par les déclarations mensuelles de salaires effectuées par les employeurs de salariés des secteurs privé et public. La base des autres revenus (Pasrau) est alimentée chaque mois par les données de prestations sociales monétaires (retraites, allocations chômage, indemnités journalières, pensions d'invalidité, etc.) et de certains dispositifs salariaux (chèque emploi service universel, prestation d'accueil du jeune enfant). »

778 Aides sociales - La Caf va simplifier l'obtention de certaines allocations | [Service-public.fr](#).



d'autres prestations ».779 Pour intéressantes et prometteuses qu'elles soient, ces démarches devront, en toute hypothèse, veiller à ce que le consentement de l'utilisateur soit pris en compte et les données échangées se limitent au strict nécessaire.

### **Encadré n° 13 – Le domicile ou l'« aller chez », ultime étape du « aller vers » pour s'adapter au vieillissement de la population**

D'ici 2030, la population des « 75-84 ans » devrait connaître « une hausse vertigineuse de 2 millions de personnes »780, passant de 4,1 millions en 2020 à 6,1 millions en 2030, soit une croissance de + 49% en à peine une décennie – une progression qui devrait, en toute logique, se répercuter à partir de 2030 sur la génération des plus de 85 ans.

**Pour cette génération, le maintien à domicile est une priorité**781.

En soi, cela n'a rien d'exceptionnel. En effet, si 600 000 personnes âgées vivent actuellement en maison de retraite – l'âge moyen d'entrée dans ces établissements étant d'environ 85 ans, à cet âge-là précisément, « 88% des Français vivent chez eux voire chez leurs enfants. À 90 ans, ils sont encore 75% à vivre à la maison. En réalité, il faut attendre, chez les femmes, l'âge extrême de 98 ans pour dépasser le taux de 50% de personnes vivant en Ehpad. »782

Toutefois, par l'ampleur de son volume, ce « virage domiciliaire » constitue un défi majeur pour les politiques publiques783, tant en termes d'adaptation des logements que d'accompagnement des personnes âgées en perte d'autonomie.

#### **Un domicile adapté**

Bien vieillir chez soi, c'est adapter son logement. Or, il y a souvent à cet égard du déni de la part des personnes âgées sur la nécessité d'anticiper et de préparer une possible perte d'autonomie ; si « 69% des 60 ans et plus déclarent que l'adaptation de l'habitat est une priorité pour eux, seuls 5% d'entre eux ont réalisé des travaux spécifiques d'adaptation à l'avancée en âge »784.

Un chiffre devrait toutefois retenir l'attention ; « [p]rès de 10 000 personnes âgées de 65 ans et plus décèdent chaque année [à domicile à la] suite [d'] une chute »785 C'est trois fois plus que le nombre de morts sur les routes en 2019. Il y a donc lieu de développer une culture de prévention786.

779 Cour des comptes, *Les prestations sociales versées en fonction des ressources de leurs bénéficiaires...*, op. cit. p. 294.

780 L. Broussy, [Rapport interministériel](#) sur l'adaptation des logements, des villes, des mobilités et des territoires à la transition démographique. *Nous vieillirons ensemble... 80 propositions pour un nouveau pacte entre générations*, mai 2021, p. 25.

781 *Ibid.*, p. 21 : « 83% (CSA – 2016), 85% (IFOP- 2019) voire 90% des français (Opinion Way – 2012) souhaitent vieillir à domicile ».

782 *Ibid.*, p. 36.

783 Institut des politiques publiques, *Vieillir à domicile : disparités territoriales, enjeux et perspectives*, [rapport n° 41](#), 16 mars 2023.

784 Haut-Commissariat au Plan/Matières Grises, [Quand les babyboomers auront 85 ans, Projections pour une offre d'habitat adaptée à horizon 2030-2050](#), janvier 2023, p. 19.

785 L. Broussy, *Rapport interministériel sur l'adaptation des logements ...*, op. cit., p. 34.

786 Le rapport « Broussy » suggère à ce titre d'adresser à toute personne fêtant ses 70 ans un questionnaire pour les sensibiliser et les inviter à réfléchir à la « compatibilité de son logement avec ce que pourraient être ses futures vulnérabilités » (p. 79).

Le premier aménagement auquel procèdent les personnes âgées consiste à adapter leur salle de bain (remplacement d'une baignoire par une douche de plain-pied). Mais un domicile adapté, c'est aussi :

- un logement **accessible**. D'après Santé publique France, l'escalier est le premier obstacle à l'adaptation des logements. « Or, pour l'heure, 50% des Français vivant en logement collectif n'ont pas accès à un ascenseur en raison du sous-équipement chronique français (8 ascenseurs pour 1 000 habitants contre 21/1 000 en Espagne) et de l'ancienneté moyenne des bâtiments dont beaucoup datent d'avant les années 60. Pour autant, avec la loi ELAN de novembre 2018, la France est revenue dans la norme européenne avec, dans le neuf, l'obligation d'un ascenseur dès le R+3 : un progrès évident pour l'accessibilité des plus fragiles mais qui, vu l'équilibre entre stock et flux de logements, ne donnera des effets que très progressivement. [...] la situation est [encore plus critique] dans le parc social qui compte 50 000 ascenseurs pour 5 millions de logements. [...] Enfin, pour la grande majorité des seniors qui sont, eux, propriétaires de leur logement, se pose la question des monte-escaliers, des élévateurs voire des ascenseurs de maison dont la demande [...] intervient généralement [après] un premier incident [...] et non [...] de manière préventive. [...] 15 000 monte-escaliers sont ainsi installés chaque année à l'attention d'une clientèle dont la moyenne d'âge s'élève à 84 ans. Un chiffre à comparer aux 40 000 installations [effectuées] chaque année en Grande-Bretagne, pays où cet équipement est largement pris en charge par l'assurance maladie. La demande est [...] nettement moindre pour les ascenseurs intérieurs même s'ils s'en installent près de 2 000 par an. Les coûts de ces équipements sont [...] conséquents : 3 000 [euros] pour un monte-escalier droit, 9 000 [euros] pour un monte-escalier en courbe et 20 000 [euros] tout compris pour un ascenseur intérieur. Des dépenses qui peuvent donner droit à un crédit d'impôt. »787
- un logement **connecté**. L'enjeu consiste à envisager des équipements qui permettent d'accompagner la perte d'autonomie des personnes âgées « qu'il s'agisse de domotique, d'objets connectés, d'aides techniques, de robotique... (qui prennent des formes de plus en plus variées, de la tablette numérique au coussin connecté, des sols connectés pour prévenir les chutes au pilulier sécurisé, de la téléassistance sous toutes ses formes au robot social...) »788
- un logement **adapté pour les aidants et professionnels**. Sur ce point plus précisément, les aides à domicile sont en effet « très désirées que se multiplient dans les logements des technologies, parfois très simples, qui permettent de déclencher des alertes à distance »789.

Il existe de **multiples soutiens possibles pour procéder à ces travaux** : le programme « Habiter facile » de l'ANAH, qui permet par exemple de financer 50% du montant, plafonné à 10 000 euros, des travaux de remplacement d'une baignoire par une douche ou d'installation d'un monte-escalier pour les

787 L. Broussy, op. cit., p. 59.

788 *Ibid.*, p. 60-61.

789 *Ibid.*, op. cit., p. 65.



personnes dont les ressources sont très modestes (35% plafonnés à 7 000 euros pour les personnes à ressources modestes), les aides des caisses de retraite, celles des conseils départementaux, les crédits d'impôts (25% du montant des dépenses associées à l'installation d'éviers et lavabos à hauteur réglable, W-C surélevés, barres de maintien ou d'appui), etc. Le système est toutefois peu lisible et relativement « hétérogène selon les territoires »<sup>790</sup>. Il mériterait certainement d'être clarifié.

### **Le défi de l'accompagnement des personnes dépendantes à domicile**

L'accompagnement à domicile repose aujourd'hui sur deux types d'acteurs: un réseau d'environ 30 000 professionnels<sup>791</sup> et près de 4 millions d'aidants familiaux.

L'organisation des premiers souffrait jusqu'ici d'une relative segmentation, illustratrice des modes de financement en vigueur dans le secteur. L'article 44 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 a toutefois prévu de regrouper en un seul ensemble les 7 000 SAAD (services d'aide et d'accompagnement à domicile, financés par l'assurance maladie et les conseils départementaux), les 2 500 SSIAD (services de soins infirmiers à domicile, accessibles sur prescription médicale, financés par l'assurance maladie et placés sous pilotage des ARS), ainsi que les SPASAD (services polyvalents d'aide et de soins à domicile) à horizon 2025 sous l'appellation de « services autonomie à domicile » (SAD), ce qui devrait permettre « aux usagers de n'avoir qu'un seul interlocuteur qui coordonne les prestations »<sup>792</sup>. Nonobstant cet effort de clarification, le secteur de l'aide à domicile reste toutefois exposé à un problème d'attractivité majeur (évoqué au point 1.3.1 de la présente étude).

Les perspectives s'agissant des aidants familiaux ne sont guère plus encourageantes pour l'avenir. « Si le nombre total d'aidants va sans doute augmenter en accompagnant la hausse du nombre de personnes en perte d'autonomie, le nombre d'aidants potentiels par personne en perte d'autonomie va, [quant à] lui, baisser et « [laisse même] présager une carence en aidants à horizon 2030-2050 »<sup>793</sup>.

Le risque de voir le nombre de personnes âgées en situation d'isolement (estimé actuellement à 500 000 personnes<sup>794</sup>) augmenter significativement constitue un autre défi des 20-30 prochaines années à venir.

### **Dans ce contexte, d'autres "chez soi" peuvent être envisagés**

Le choix du maintien à domicile n'implique pas nécessairement de rester « chez soi ». En effet, un domicile mal adapté ou situé dans un environnement peu propice à la mobilité peut vite se transformer en prison en générant de l'isolement social. « Vivre chez soi » peut donc conduire à « partir de chez soi », c'est-à-dire à déménager pour habiter dans un nouveau lieu « où l'on se sent chez soi ».

790 A. Grand, « Du rapport Laroque à la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement : cinquante-cinq ans de politique vieillesse en France », *Vie sociale*, 2016, n° 15, p. 13 à 25.

791 Cour des comptes, *Les services de soins à domicile, décembre 2021*, p. 17.

792 Haut-Commissariat au Plan/Matières Grises, *Quand les babyboomers auront 85 ans,...*, op. cit., p. 25.

793 Haut-Commissariat au Plan/Matières Grises, *Quand les babyboomers auront 85 ans,...*, op. cit., p. 20.

794 Petits frères des pauvres, *Baromètre solitude et isolement : quand on a plus de 60 ans en France en 2021*, septembre 2021.

« Une récente étude réalisée par l'Ifop pour Arpavie<sup>795</sup>, [montre] que 38% des plus de 75 ans estiment probable de devoir quitter leur domicile pour une résidence pour personnes âgées<sup>796</sup>. Dans ce cas, les principaux critères sont la proximité des services de la vie courante comme les commerces, l'accès à un médecin, un hôpital (51%). Arrive ensuite la proximité géographique avec ses proches (37%) et un logement plus adapté au vieillissement (28%). »<sup>797</sup>

Plusieurs solutions alternatives peuvent être envisagées :

- les Résidences Services Séniors (RSS), qui sont au nombre de 800 aujourd'hui et « ciblent plutôt les classes moyennes et supérieures »<sup>798</sup>. L'enjeu pour ces structures « réside aujourd'hui dans la construction d'un modèle à vocation sociale pour s'adresser à un public plus large et répondre aux attentes et demandes d'une partie des élus locaux. »<sup>799</sup>
- l'habitat API<sup>800</sup> ou inclusif et la cohabitation intergénérationnelle<sup>801</sup>, qui sont de nouvelles formes d'habitat « à taille humaine [mais] n'auront [certainement] jamais la capacité de couvrir les besoins massifs de demain (...) »<sup>802</sup> ;
- les Résidences Autonomie (R-A), enfin, qui « doivent aujourd'hui procéder à leur aggiornamento. Né dans les années 1960, le « Foyer-Logement » constitue l'habitat alternatif le plus ancien et à ce jour le plus répandu, avec plus de 2 000 établissements logeant 108 000 personnes sur le territoire. En 2015, la Loi d'Adaptation de la Société au Vieillessement (« Loi ASV ») a voulu donner un coup de neuf aux « logements foyers » en les rebaptisant « résidences autonomie », mais également en en faisant évoluer le fonctionnement. Une démarche louable mais insuffisamment ambitieuse pour révolutionner considérablement le modèle et corriger ses défauts. »<sup>803</sup>

Enfin, « l'Ehpad est et restera indispensable pour une partie de la population âgée très dépendante. Il doit néanmoins évoluer pour être plus attractif [(en permettant que l'on puisse s'y sentir vraiment « chez soi »)] et devenir acteur, en tant que centres de ressources, du maintien du plus grand nombre. »<sup>804</sup>

795 Enquête menée auprès d'un échantillon de 1001 personnes, représentatif de la population âgée de 50 ans et plus, mai 2022.

796 L. Broussy, op. cit., p. 39 : « à l'instar de ce qu'on constate en Ehpad, l'immense majorité des habitants de ce nouveau type de logements est constituée de femmes (...) Ce qui illustre clairement que le veuvage amène souvent à des choix de vie différents ».

797 Haut-Commissariat au Plan/Matières Grises, *Quand les babyboomers auront 85 ans,...*, op. cit., p. 19.

798 *Ibid.*, p. 27.

799 *Ibid.*

800 Acronyme imaginé par le rapport Piveteau-Wolfrom : « Accompagné, partagé et inséré dans la vie sociale ».

801 À laquelle la loi ELAN a donné un cadre juridique en 2018. Elle est désormais inscrite dans le code de l'action sociale et des familles (L. 118-1), dans le code de la construction et de l'habitat (L. 631-17 à L. 631-19) et dans le code civil (articles 1101 et suivants). Elle repose sur la signature d'un contrat de cohabitation intergénérationnelle.

802 Haut-Commissariat au Plan/Matières Grises, *Quand les babyboomers auront 85 ans,...*, op. cit., p. 27.

803 *Ibid.*, p. 28.

804 *Ibid.*, p. 30.

Au-delà des actions mises en œuvre pour toucher l'utilisateur à son domicile, **il convient également d'encourager des démarches consistant à réinvestir l'espace public, c'est-à-dire l'espace commun des habitants de la cité.**

Les actions entreprises à cet égard ces dernières années pour renforcer la visibilité et la présence des policiers nationaux sur la voie publique s'inscrivent dans ce cadre<sup>805</sup>. La présence de policiers dans l'espace public à pied ou à vélo plutôt qu'en voiture est en effet de nature à rétablir une proximité bienvenue avec les habitants. Elle permet d'engager le contact, d'améliorer la connaissance réciproque des policiers et des habitants, de recueillir éventuellement des renseignements, et incidemment de préparer le terrain au travail d'intervention et d'investigation de la police nationale. C'est ce qui a présidé en 2018 à la mise en place des quartiers de reconquête républicaine, où plus d'un millier de postes ont été créés, tel que celui de Maubeuge dans le Nord. La réforme a consisté à affecter une partie de ces renforts dans des brigades spécialisées de terrain (BST) chargées de patrouiller dans les quartiers, autant que possible à pied, afin d'y d'établir les contacts avec la population et d'exercer une action de prévention. En outre, ont été désignés des cadres ayant une appétence pour cette activité et une connaissance des quartiers concernés, et un partenariat étroit et régulier a été mis en place avec les autres acteurs locaux (policiers municipaux, bailleurs sociaux, entreprises de transport public, etc.)<sup>806</sup>. On retrouve des approches similaires dans d'autres pays (v. encadré ci-après).

La création de 200 brigades de gendarmerie, dont certaines mobiles, à compter de 2023 dans le monde rural, s'inscrit dans le même mouvement. En complément, la direction générale de la gendarmerie nationale mise sur le numérique afin d'augmenter le temps de présence de ses militaires sur le terrain. Avec le déploiement des outils Ubiquity dans toutes les brigades, il est désormais possible de prendre une plainte n'importe où. Chaque gendarme dispose en outre sur son smartphone professionnel (outil Néo) d'une cartographie des zones du territoire les plus exposées à certains faits (cambriolages), ce qui permet d'orienter les patrouilles dans ces zones dans une logique de prévention. Enfin, dans les zones où les passages sont moins fréquents compte-tenu de la taille des territoires dont les brigades ont la responsabilité, les compagnies organisent des rendez-vous avec les maires pour prendre le pouls du terrain ou régler un problème ponctuel. C'est le principe même de l'opération « contact petites communes » mise en place par la compagnie de Béziers dans l'Hérault dans certains villages escarpés du Grand Orb.

805 L'un des indicateurs utilisés par le Baromètre des résultats de l'action publique pour mesurer l'efficacité des forces de sécurité intérieure est d'ailleurs le nombre d'heures de patrouille de voie publique (74,8 millions d'heures effectuées en 2021).

806 Cour des comptes, [Les quartiers de reconquête républicaine](#), février 2023, p. 3-4.

#### **Encadré n° 14 – Expériences comparées en matière de police de proximité : deux exemples européens qui illustrent des diversités d'approches**

##### **À Berlin : renforcement de la présence policière sur la voie publique et dans certains quartiers**

*La police de Berlin (22 242 policiers pour 3,5 millions habitants) a connu une profonde évolution de ses structures et de ses modes de fonctionnement en février 2020. Cette réforme a eu pour but d'employer davantage de policiers sur la voie publique, dans les zones sensibles et les quartiers périphériques.*

*Pour ce faire, les structures policières ont été allégées et concentrées sur les territoires les plus criminogènes : nouveau découpage des différentes circonscriptions territoriales, création d'une unité d'intervention dans les quartiers sensibles (« Einrichtung der Brennpunkt- und Präsenzeinheit » – BPE) et création d'une nouvelle direction, au sein de la police judiciaire, spécialisée dans la lutte contre l'extrémisme et le terrorisme.*

*La présence policière a, pour illustration, été fortement augmentée dans les zones concernées par le trafic de stupéfiants comme le Görlitzer Park, avec un engagement massif des effectifs de la BPE (ces policiers sont vêtus d'un gilet haute visibilité de couleur jaune pour les distinguer des effectifs du service général). Les policiers de la BPE ont également vocation à investir les lieux à forte fréquentation touristique (Alexanderplatz...). L'augmentation de la visibilité policière s'est doublée d'un renforcement de la communication avec la population (développement de patrouilles dites « douces », par la création de brigades cyclistes).*

##### **L'agent de quartier (« Wijkagent ») – figure emblématique de la police néerlandaise**

*La réforme de la police initiée en 2013 aux Pays-Bas a entraîné une réduction sensible des effectifs, tout en sanctuarisant la mission de police de quartier, avec la consécration par voie législative de la fonction d'agent de quartier (« Wijkagent »). Cela représente 3 542 agents (6% des effectifs environ). L'agent de quartier est un policier patrouillant seul dans le cadre de ses missions de prévention et de contact, y compris dans les quartiers difficiles. Il travaille en collaboration avec une multitude de partenaires publics et privés : les écoles, les sociétés immobilières, les institutions médicales, les commerçants dont les « HoReCa » (hôtels-cafés-restaurants), les institutions religieuses, les acteurs du tourisme et des transports publics.*

*Le « Wijkagent » est un interlocuteur incontournable pour les autres policiers amenés à intervenir dans son quartier. Il est informé de toutes les opérations en cours notamment pour éviter que des actions ne portent préjudice au travail de fond engagé. L'agent de quartier doit aussi constamment promouvoir son travail au sein de l'institution policière afin de se faire reconnaître par ses pairs.*

*Sur le site internet de la police nationale en entrant son code postal sur le lien <https://www.politie.nl/mijn-burt>, chaque citoyen peut obtenir des informations sur son quartier et l'agent qui en a la charge : prénom, nom, photographie et*



téléphone. Il y trouvera également un formulaire, lui permettant d'entrer en contact avec ce dernier et, le cas échéant, un lien vers le compte Twitter ou Instagram du policier et/ou la page Facebook du commissariat dont dépend le quartier en question (des alertes, des signalements ou des demandes de témoignages y sont très régulièrement relayées).

Chargé de véhiculer une image transparente et fiable de son institution, le « Wijkagent » intervient davantage sur initiative ou suite à un contact direct avec les habitants (physique ou par l'intermédiaire des réseaux sociaux) et beaucoup moins à la demande de sa direction. Compte tenu des nombreuses sollicitations dont il est l'objet, il doit aussi trier et orienter les demandes citoyennes jugées annexes par rapport à ses missions premières vers les autres acteurs publics ou privés dont elles relèvent.

D'autres acteurs ou politiques publiques ont également ce souci d'aller au contact ou de se rapprocher des attentes de leurs usagers. C'est le cas – très symbolique – des maires qui organisent leurs permanences, non pas en mairie ou dans la mairie de quartier, mais directement dans l'espace public, en faisant savoir aux habitants qu'ils seront tel jour à telle heure au pied de tel immeuble ou dans tel espace public pour les rencontrer. Dans un autre registre, c'est ce même souci de se rapprocher des pratiques culturelles de la population qui a conduit la délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle du ministère de la culture à proroger le soutien aux fanfares, initié par amendement parlementaire à la suite de la crise sanitaire.

#### **Proposition n° 4 – Développer le « aller vers », voire le « aller chez ».**

Les services publics doivent se rapprocher des usagers :

- là où ils vivent (domicile, autres lieux de vie ou de passage comme les gares) ;
- en utilisant des points-relais performants ;
- en achevant la couverture numérique du pays ;
- en allant vers les personnes isolées ou démunies qui ne poussent pas ou plus la porte des services publics.

Les services publics et leurs agents doivent être encouragés à réinvestir l'espace public.

## 2.2. Penser le dernier kilomètre dès le premier

Pour se donner toutes les chances d'atteindre le *dernier kilomètre*, il faut l'envisager dès le premier. Cela implique, là encore, un changement de posture. Il ne suffit pas de décider d'une politique publique pour qu'elle soit comprise et effective. Il s'agit de prendre pleinement en compte, dès la conception d'une action publique, c'est-à-dire dès son *premier kilomètre*, les conditions concrètes de sa mise en œuvre effective jusqu'à son *dernier kilomètre*, c'est-à-dire jusqu'à l'utilisateur auquel elle est destinée, en passant par les agents qui vont la mettre en œuvre. L'exercice est en pratique plus difficile que son énoncé et, pour y parvenir vraiment, il apparaît décisif que les concepteurs de l'action publique fassent l'effort de **se mettre à hauteur d'usager, de chausser ses lunettes** en quelque sorte, pour s'assurer que le dispositif conçu sera vraiment compris et pour éviter que, faute d'avoir pris en charge cette question dès le départ, la complexité ne finisse, à l'arrivée, par reposer sur l'utilisateur. Il faut donc faire l'effort d'imaginer d'emblée les conditions concrètes à réunir pour assurer la bonne exécution de toute action publique. Autrement dit, l'intendance, contrairement à la formule habituelle, ne suit pas automatiquement et elle est, pour qu'une action publique parvienne effectivement jusqu'à son *dernier kilomètre*, tout sauf accessoire. Elle est même une condition *sine qua non* de l'efficacité de l'action publique. Il est vrai que cela implique, *in fine*, de la part de tous les concepteurs de l'action publique, un effort de **pragmatisme**, mais aussi du temps et beaucoup d'énergie de leur part.

### 2.2.1. Concevoir les politiques publiques avec les usagers et les acteurs publics

La première condition de toute action publique qui ambitionne aujourd'hui de réussir son *dernier kilomètre*, c'est-à-dire d'atteindre effectivement le public qu'elle vise, c'est d'abord de s'assurer que sa cible est la bonne, c'est-à-dire qu'elle répond aux problèmes qui se posent effectivement au public concerné. Or, la difficulté de l'action publique est que les problèmes auxquels s'efforcent de répondre les politiques publiques sont parfois « *mal structurés* »<sup>807</sup>. Pour cela, il apparaît

807 P. Duran, « Légitimité, droit et action publique », *L'Année sociologique*, vol. 59, n° 2, 2009, pp. 303-344 : « Le cœur de l'action publique est désormais constitué par le traitement de « problèmes publics » plus que par la réalisation d'objectifs organisationnels, l'action publique est « problem oriented » comme on dit. Or le propre des problèmes publics est leur ambiguïté et leur indétermination : comment sauver l'emploi et conduire les restructurations industrielles, aménager le territoire dans une logique de développement durable, gérer des risques sanitaires qui mettent en cause des filières de production économiques, la santé des personnes, des économies locales... Le sujet est bien connu : les problèmes publics sont « mal structurés » (ill structured) au sens où on les définit comme des problèmes caractérisés par l'interaction d'un nombre important d'éléments dont les comportements sont très variables définissant ainsi un haut degré d'imprévisibilité et nécessitant en retour une connaissance contextualisée. L'action publique renvoie donc aux modalités de définition et de traitement des problèmes



indispensable, compte tenu des évolutions relevées lors de la première partie, d'associer effectivement les usagers à la conception même de l'action publique comme à l'organisation des services publics et de la construire avec eux, mais aussi avec les acteurs publics qui sont à leur contact direct. Cela permet de mieux appréhender la réalité du problème que l'on cherche à résoudre. Pour reprendre la célèbre formule prêtée au Maréchal Foch : « *De quoi s'agit-il ?* »

#### a. Partir des besoins des usagers

##### ■ Ecouter

**Partir des besoins des usagers, c'est d'abord les écouter.** En effet, « *bien écouter, c'est presque répondre* »<sup>808</sup>.

S'il va de soi que les décisions, les choix de politiques publiques appartiennent aux responsables politiques démocratiquement élus, ce choix, qui vise la satisfaction de l'intérêt général, doit être éclairé par la prise en compte des réalités du terrain. Il est souvent difficile de faire le bonheur des autres malgré eux et en particulier à une époque qui se caractérise, s'agissant de l'action publique, par une soif de participation, par une attente très forte des usagers d'être vraiment associés aux actions publiques qui les concernent. Même si elle prend du temps et peut potentiellement ralentir certaines prises de décision, voire ajouter à la complexité du système, cette association est non seulement souhaitée par les usagers mais elle est aussi indispensable à une bonne conception de l'action publique.

**Le système de santé** offre un exemple déjà ancien d'association des usagers et de leurs représentants aux modalités de prise en charge des patients, à l'hôpital notamment. Ainsi que l'ont indiqué plusieurs médecins auditionnés, « *les patients ont des choses à apprendre aux soignants ; ils voient des choses que les médecins ne voient pas* ». C'est ce qui a conduit, par exemple, l'équipe de direction du groupement hospitalier universitaire de Paris en psychiatrie et neurosciences à commencer ses réunions de direction hebdomadaires par la lecture d'un témoignage ou d'une réclamation d'un usager afin de repositionner les priorités dans le bon ordre, c'est-à-dire partir du patient pour s'assurer que toute l'organisation déploie son énergie à résoudre les bons problèmes. C'est la même conviction qui a présidé aussi à ne plus imposer d'horaires de visite aux familles dans certains services de pédiatrie de l'hôpital Necker à Paris. Participe de la même logique la mise en place à l'hôpital Saint-Antoine à Paris, d'une « chambre des erreurs », née de la réflexion d'un groupe de travail avec des usagers : conçue comme une mise en situation à partir de réclamations réelles de patients, elle permet aux soignants comme aux personnels techniques de mieux appréhender les difficultés très pratiques auxquelles peuvent parfois être exposés les usagers [v. illustration ci-après]. « *En comprenant ce que l'utilisateur a vécu, on réfléchit à nos propres pratiques* »<sup>809</sup>.

publics dont la solution déborde largement les lignes hiérarchiques et les frontières organisationnelles des administrations concernées. »

808 Marivaux, *Le paysan parvenu*, 1735.

809 Témoignage d'un médecin lors des auditions.

## Exemple de bulletin remis aux participants

### Bienvenue dans la chambre des 10 erreurs

Vous entrez dans la chambre de Mr Delarue Camille, 83 ans, qui reste alité et qui présente des troubles du comportement.  
 Vous disposez d'une version imprimée de son ordonnance informatisée et de certains documents du dossier de soins concernant sa prise en charge.  
 Votre mission est de retrouver en 5 minutes les 10 erreurs qui se sont cachées dans cette pièce et de les noter sur ce feuillet.  
 Rendez-vous à la sortie de sa chambre pour effectuer la déclaration et prendre les mesures qui s'imposent pour que les erreurs ne se reproduisent pas !  
 A vous de jouer !!!

### Liste des erreurs trouvées

Figure n° 1 - « La chambre des erreurs » – Exemple de bulletin remis aux participants (Groupe de travail des usagers, décembre 2014) - Source : AP-HP

Comme le suggèrent certains praticiens hospitaliers, il y a certainement matière en réalité à renforcer ces enjeux dans les formations des personnels exerçant dans les établissements de santé, partant du principe qu'en donnant de la valeur au patient<sup>810</sup> on optimise non seulement son parcours de soin mais aussi, plus largement, l'organisation du système de santé lui-même. La suggestion pourrait être étendue bien au-delà du seul secteur sanitaire à l'ensemble des personnes investies de missions de service public.

**S'attacher à identifier les problèmes effectifs** pour y apporter une réponse adaptée, c'est aussi l'esprit dans lequel a été initiée la démarche « **Notre école, faisons-la ensemble** » dans le cadre du Conseil national de la refondation. L'idée est d'organiser au sein d'une école ou d'un établissement scolaire, sur la base du volontariat, des discussions avec l'ensemble des acteurs de la communauté éducative (enseignants, personnels, élèves, parents, collectivités territoriales, services académiques, etc.) pour partager la situation actuelle, ses caractéristiques, ses succès et ses objectifs, et faire émerger des idées, susceptibles de nourrir un projet d'école ou d'établissement et éventuellement d'obtenir un accompagnement financier dans le cadre du fonds d'innovation pédagogique. Depuis le lancement de l'initiative en octobre 2022, près de 16 000 établissements ont manifesté un intérêt pour cette démarche, plus de 2 700 projets ont été déposés et près de 480 bénéficient d'ores et déjà d'un appui dédié. Dans la même logique, à l'école Louis Andréa de Baie-Mahault en Guadeloupe, l'équipe pédagogique a mis en place avec succès, depuis plusieurs années, des moyens de travail collectif entre enseignants pour s'efforcer d'apporter des réponses adaptées aux difficultés repérées parmi les élèves – un dispositif reconnu par les services académiques sous le nom d'IDEAS (pour « identifier, diagnostiquer, s'engager, accompagner et être accompagné, suivre les jalons »).

810 M. Porter, E. Olmsted Teisberg, *Redefining Health care, Creating Value-Based Competition on Results*, Harvard Business School Press, 2016.



Écouter, c'est aussi **aller au contact des usagers pour « prendre le pouls du terrain »**. C'est ce que font spontanément la plupart des élus locaux, et notamment les maires. C'est aussi la pratique de beaucoup de préfets et sous-préfets, qui s'astreignent à sortir des murs de la préfecture et invitent leurs équipes à le faire également pour aller à la rencontre des élus, chefs d'entreprises, associations qui les sollicitent plutôt que de leur proposer systématiquement un rendez-vous dans leur bureau. C'est ce que fait, pour ne prendre qu'un exemple parmi beaucoup d'autres, le préfet de l'Yonne en visitant chaque semaine une petite commune où le taux d'abstention a été particulièrement élevé aux élections nationales afin de manifester à ses élus l'intérêt que porte l'État à leurs préoccupations et à leurs projets.

En complément de ce contact direct avec les usagers, il apparaît également indispensable de **prendre le temps de nouer des relations régulières avec des agents publics de terrain**, ceux qui sont derrière le guichet, prennent en charge les enfants, travaillent dans l'espace public, côtoient des usagers de visu ou par téléphone. Cela permet en effet d'anticiper ou de repérer des difficultés, de collecter de bonnes idées, d'identifier des solutions « bricolées » qui mériteraient d'être confortées, de tester des hypothèses, voire de corriger tel dispositif. Ce contact ne peut évidemment remplacer un dialogue régulier **avec les représentants syndicaux**, qu'il paraît souhaitable de ne pas limiter aux grands rendez-vous institutionnels, alors que tel projet de réforme est déjà arrêté, comme c'est trop souvent le cas, mais de les y associer dès la phase d'élaboration. Cette approche aurait le mérite d'identifier assez tôt des difficultés encore insoupçonnées, de créer un climat de dialogue et de préparer le terrain à des concertations et des négociations ultérieures.

En bref, **l'administration doit redonner plus de pouvoir aux usagers.**

C'est l'esprit dans lequel a été initié, par exemple, **le pass culture** en 2019, qui permet d'attribuer une somme d'argent aux jeunes de 15 à 21 ans pour leur permettre de financer leur activité culturelle, chaque jeune étant libre de la dépenser dans les activités culturelles de son choix (v. l'encadré pour une présentation détaillée). C'est aussi l'approche retenue par la compagnie des chemins de fers fédéraux suisse (*Schweizerische Bundesbahnen – SBB CFF*) qui, tout en ayant supprimé l'arrêt systématique dans certaines gares (ex : de la ligne Cadenazzo / Luino dans le Tessin), a introduit un dispositif d'arrêts à la demande, conçu en étroite coopération avec les usagers. La démarche commence d'ailleurs à faire des émules en France. La société Transdev l'a mis en place sur la ligne Carhaix – Guingamp qu'elle exploite en affermage. La ligne franco-suisse Saint-Gervais / Chamonix Mont-Blanc / Martigny exploitée par la SNCF comprend désormais neuf arrêts à la demande. Enfin, la région Nouvelle-Aquitaine et la SNCF s'approprient à lancer une expérimentation du même ordre sur les lignes Limoges - Ussel et Brive - Ussel, en réponse à la demande insistante de la fédération régionale des associations d'usagers des transports<sup>811</sup>.

811 FNAUT Infos n° 300, mars-avril 2023, p. 11.

### **Encadré n° 15 – Le pass culture, illustration d'un changement de méthode : l'administration donne du pouvoir aux usagers**

*Le pass culture est un **objet atypique** dans le paysage des politiques culturelles, généralement axées sur le soutien aux établissements dans une logique de politique de l'offre. Il s'agit en effet d'une cagnotte libre d'emploi à la disposition des jeunes, exclusivement dépensable sur une **application numérique géo-référencée** afin de rapprocher l'offre de la demande<sup>812</sup>.*

*Initié à titre expérimental dans cinq départements en février 2019 (dont l'Hérault), le pass culture est applicable à l'ensemble du territoire national pour les jeunes de moins de 18 ans depuis mai 2021.*

#### **Une politique publique culturelle axée sur la demande à destination des jeunes**

*Le dispositif présente deux facettes :*

- *une dimension individuelle : il permet à tout jeune dans sa dix-huitième année de bénéficier de 300 euros à dépenser dans les 24 mois. Le dispositif a été étendu en 2022 aux jeunes entre 15 et 17 ans avec des montants inférieurs : 20 euros pour les jeunes de 15 ans et 30 euros pour ceux de 16 et de 17 ans ;*
- *une dimension collective : il s'adresse également aux enseignants afin de leur permettre de financer des activités d'éducation artistique et culturelle (visites, spectacles, concerts, projections, rencontres, conférences, ateliers de pratique artistique et scientifique...). Le pass se matérialise par l'attribution annuelle d'un crédit à chaque établissement public d'enseignement sur la base de ses effectifs : 25 euros pour chaque élève de troisième et quatrième, 30 euros pour ceux de seconde et de CAP, 20 euros pour ceux de première et de terminale.*

*En complément, des partenariats ont été noués avec les grands réseaux socio-éducatifs (union nationale des missions locales, réseau des écoles de la deuxième chance, union nationale des habitats jeunes, groupe SOS, confédération des maisons de la jeunesse et de la culture, fédération des acteurs de la solidarité, Hexopée – syndicat des employeurs de l'économie sociale et solidaire) afin de **s'assurer que le pass puisse être proposé à tous les jeunes accompagnés par ces structures**. Dans ce même souci d'inclusion, il serait utile d'élargir ces partenariats aux acteurs chargés de la prise en charge des jeunes sous main de justice.*

#### **Des moyens importants et un pilotage en mode « start-up d'État »**

*L'élaboration et le pilotage du pass culture ont été confiés à une société par actions simplifiée (SAS). Il s'agit de la première « start-up » d'État créée dans le champ du ministère de la Culture.*

*Dotée d'un budget de 250 millions d'euros – ce qui en fait le **premier opérateur culturel** devant la Bibliothèque nationale de France, financée à 70% par l'État et 30% par la Caisse des dépôts et consignations, la société s'appuie sur une équipe de 140 personnes, dont certaines en région pour en assurer le déploiement local.*

812 [Décret n° 2021-628](#) du 20 mai 2021 relatif au « pass Culture ».



### **La méthode retenue : impliquer les jeunes**

Dès le début, la méthode retenue par la SAS a consisté à élaborer le dispositif en lien avec ses utilisateurs, c'est-à-dire à la fois les pourvoyeurs d'offres (acteurs culturels et artistes, collectivités territoriales – ces dernières proposant déjà beaucoup d'offres du même type, acteurs socio-éducatifs, mais aussi et surtout les jeunes. La SAS a par exemple diligenté une **enquête sur leur perception du spectacle vivant**, dont le résultat a permis de relever leur manque d'information sur les programmes et la nécessité de lever certaines barrières culturelles – les jeunes estimant ne pas avoir les codes pour aller au théâtre.

Elle a misé aussi sur un effet de découverte continu du catalogue, en **enrichissant sans cesse l'offre d'activités gratuites auxquelles les jeunes n'auraient pas accès sans le pass culture** (proposition de concerts à l'Assemblée nationale, de visites du Palais Royal, de webinaires pour découvrir les métiers de la culture, etc.). Une partie du travail de la SAS consiste en fait à mettre en valeur des offres déjà existantes, par le développement d'algorithmes, et à faire participer les jeunes pour nourrir ces contenus.

L'équipe du pass culture s'est également adaptée aux **codes de communication utilisés par la jeunesse** (appel à des influenceurs, projection de clips dans les cinémas, communication sur les réseaux sociaux, calendrier de l'avent sur Instagram,...).

Enfin, elle a mis en place un **programme de jeunes ambassadeurs bénévoles**, recrutés pour un an à la suite d'un appel à candidature pour faire rayonner le pass culture autour d'eux. Ces derniers mènent divers types d'actions : présentation dans les lycées, les universités, les festivals ; promotion sur les réseaux sociaux ; contribution au « bookclub » (avec des commentaires de livres fournis par des libraires partenaires,...). Ce programme s'est approfondi avec la faculté pour un ambassadeur d'être associé à une structure de la ville. En contrepartie, les ambassadeurs bénéficient d'avantages en nature (accès en exclusivité à des sorties culturelles : vernissages, visites de la DRAC, d'un centre de danse ; avant-première de la promotion d'un livre ; interview d'auteurs et d'artistes ...).

### **Un dispositif qui a trouvé son public**

Les jeunes se sont très vite emparés du dispositif : 90% des 15 - 19 ans connaissent le pass culture et 72% des jeunes de 18 ans ont activé leur pass. L'implication des jeunes passant du collège au lycée reste toutefois à approfondir : seuls un quart de jeunes de 15 ans et la moitié des jeunes de 17 ans l'activent à ce stade. Pour autant, avec plus de 1,5 million d'inscrits, 14 000 structures partenaires et 7,8 millions de réservations de biens ou de sorties culturels, le pass culture peut être considéré comme un succès. D'après le témoignage des ambassadeurs rencontrés à Montpellier, les jeunes apprécient ce dispositif qui marque une reconnaissance symbolique de l'État à leur égard. Ils « se sentent entendus et acteurs ».

### **Des usages qui tendent à se diversifier**

En termes d'usages, les jeunes qui ont deux ans pour dépenser leur crédit n'en dépensent que la moitié en moyenne (158 euros) au bout de 12 mois.

**Dans la majorité des cas, ils achètent des livres** (71% des achats), dont 60% de mangas, ce qui a valu des critiques au dispositif. Il convient cependant de relever que les mangas représentent un tiers seulement du chiffre d'affaires généré par le pass culture auprès des libraires, ces livres étant en moyenne moins chers à l'achat que d'autres types de livres. En outre, les achats de livres sont diversifiés : la SAS fait état de **230 000 références achetées**, le code civil annoté figurant par exemple « dans le top 10 » des achats enregistrés. Plusieurs des jeunes rencontrés à Montpellier confirment d'ailleurs avoir utilisé leur crédit pour subvenir à des besoins universitaires (achat de matériel pour les étudiants en école d'architecture, de livres pour les juristes, etc.).

Viennent ensuite les achats liés à la musique (concerts, achats d'instruments, de vinyles, abonnements sur les plateformes, etc.), qui représentent 25% des dépenses. Quant au cinéma, dont les jeunes se plaignaient du coût trop élevé dans les enquêtes menées par la SAS, il connaît une consommation croissante : 4 millions de places ont ainsi été achetées en 2022.

Globalement et contrairement aux idées reçues, **les biens et activités culturelles consommés par les jeunes sont relativement divers**, comme le montre l'indice de diversification, élaboré par la SAS en lien avec l'école normale supérieure. Pour y contribuer, la SAS a mis récemment en place un plafonnement à 100 euros des consommations numériques (jeux vidéos, téléchargement de musique, ebook,...).

Pour compléter cette analyse, il serait intéressant pour l'avenir d'essayer de mesurer l'impact territorial du pass culturel sur l'offre culturelle.

Enfin, la SAS qui a mis en place une politique de veille active du risque de fraude n'observe pas de difficultés sur ce terrain, comparativement aux écueils rencontrés par le « bonus cultura » italien qui a inspiré le pass culture (ce dernier s'était notamment caractérisé par une monétisation massive des chèques culture en argent liquide auprès des commerçants).

### **Des marges de progrès sont néanmoins possibles**

D'abord, les expositions et le spectacle vivant ne représentent respectivement que 1% des achats. Les enquêtes menées par la SAS auprès des jeunes expliquent ce résultat par le fait qu'ils ne comprennent pas les plaquettes du spectacle vivant – on retrouve la question du langage... En outre, les modalités de réservation de certaines salles sont manifestement difficiles à articuler avec le pass culture.

Ensuite, alors que la rubrique « aller plus au musée » figurait en 2022 parmi les trois premières envies formulées par les jeunes pour l'avenir, les acteurs du patrimoine sont assez peu connectés au pass culture.

Les marges de développement dans le champ du patrimoine et du spectacle vivant sont donc significatives.

En outre, le niveau d'appropriation du dispositif est encore très inégal selon les territoires. Les jeunes des villes activent davantage leur pass culture que les jeunes du monde rural, en raison notamment d'un accès plus difficile aux offres culturelles (problèmes de mobilité, absence de librairie, offre culturelle plus difficile ou non-référencée sur l'application,...). Il est regrettable à ce titre que les ambassadeurs ne soient recrutés que dans les villes (à Toulouse et Montpellier



pour l'Occitanie). Les résultats sont encore plus mitigés en outre-mer : 4% des jeunes maorais utilisent le pass culture contre 84% à Paris.

Les ambassadeurs rencontrés à Montpellier estiment aussi qu'il y a matière à assouplir le paramétrage de l'application, en levant par exemple l'obligation d'activer le pass dans l'année de ses 18 ans – il arrive en effet que des jeunes de moins de 21 ans découvrent trop tard l'existence du dispositif et « passent à côté » faute de l'avoir activé à temps. De même, le délai de deux ans maximum donné aux jeunes pour épuiser leur enveloppe pourrait être étendu jusqu'à leurs 26 ans par exemple pour éviter les achats parfois impulsifs en fin de période. Ils suggèrent également d'envisager la possibilité de recharger le pass à titre personnel (soi-même ou par des bons cadeaux de proches) afin de compléter par exemple un achat dépassant l'enveloppe (instrument de musique,...), ou d'en donner le reliquat à un proche en fin de période plutôt que de le perdre.

Enfin, il y a certainement encore matière à renforcer l'articulation avec les offres proposées par d'autres acteurs (collectivités locales, CROUS, etc.) pour éviter les phénomènes de concurrence entre dispositifs.

#### ■ Recueillir la parole des usagers et faire émerger des questions communes

**Partir des besoins des usagers, c'est ensuite réfléchir à la façon de recueillir leur parole, au-delà de celle des seuls habitués, et de faire émerger des questions communes.** C'est un des défis de nos sociétés contemporaines. En effet, le phénomène d'individualisation décrit dans la première partie de la présente étude modifie radicalement le positionnement des acteurs publics, et de l'État en particulier. **La légalité des décisions prises ne suffit plus à assurer leur légitimité.** L'État ne devrait plus chercher à imposer mais à écouter les usagers, à les associer, à admettre de se confronter aux « millions de Français qui expriment avec intensité leurs opinions [et sont plus que jamais] des individus atomisés [...] sans [...] lien entre eux. Pis, les seuls liens qu'ils entretiennent sont ceux des réseaux sociaux, accélération formidable de l'atomisation. »<sup>813</sup> Cela implique de repenser les modalités de recueil et de prise en compte de la parole des usagers, de réinterroger plus largement les modalités de participation des citoyens à la vie démocratique. Comment s'y prendre dès lors ?

L'organisation de **conférences inversées**, directement inspirées de la pédagogie inversée qui consiste à mettre les élèves ou étudiants en situation de découvrir eux-mêmes la matière par des lectures, des expériences, des vidéos en complément, voire dans certains cas à la place des cours magistraux traditionnels, connaît déjà des applications dans la vie administrative. Il s'agit concrètement de mettre les administrations en situation d'écouter la parole d'usagers et de susciter un effet miroir, c'est-à-dire de leur donner à entendre la façon dont ces usagers ont vécu leur contact avec elles. Des initiatives ont été prises en ce sens en matière de violences faites aux femmes, policiers et gendarmes étant alors en situation d'écouter de victimes.

813 B. Latour, « Les nouveaux cahiers de doléances à la recherche de l'hétéronomie politique », *Revue Esprit*, mars 2019, n° 452, pp. 104-113.

S'il va de soi qu'en toute hypothèse le dernier mot revient entièrement à celles et ceux qui ont la légitimité de l'élection, une piste pourrait consister à **s'appuyer davantage sur le Conseil économique, social et environnemental**, qui se définit souvent comme « l'assemblée du premier mot », pour mettre en œuvre des conventions citoyennes, à l'instar de la dernière sur la fin de vie. Cette dernière expérience montre en effet que l'on peut débattre de façon apaisée et respectueuse de sujets qui divisent, et construire un diagnostic partagé d'une situation complexe.

Enfin, il importe certainement, pour préparer utilement les transitions majeures que nous impose le changement climatique, **d'élargir cette approche délibérative** au-delà des seuls murs du Palais d'Iéna, et d'inviter chaque territoire, selon une maille qui peut changer au cas par cas, à organiser ses propres débats. Il ne s'agira pas de proposer un menu de solutions définies d'en haut mais d'inviter chacun à se décrire, à exprimer ses atouts et ses faiblesses, ses attentes et ses craintes pour aborder ces transitions, à identifier ses dépendances et la façon de les réduire, et à imaginer des réponses, qui ne pourront être la somme des opinions tranchées de chacun mais le produit réfléchi des débats<sup>814</sup>. Cette invitation au débat est ambitieuse naturellement mais paraît indispensable pour favoriser une appropriation individuelle et collective, pour **parvenir à une forme de constat partagé** et se donner toutes les chances d'atteindre le *dernier kilomètre* des réformes à mener dans les années à venir. C'est notamment l'ambition poursuivie par le Conseil national de la refondation.

#### ■ Prendre le temps d'analyser les besoins des usagers

**Partir des besoins des usagers, c'est prendre aussi le temps, après les avoir identifiés, d'analyser les besoins des usagers.**

Il paraît indispensable à ce titre, pour éclairer les réflexions et, *in fine*, **les décisions, de s'appuyer davantage sur des travaux de recherche, basés, dans toute la mesure du possible, sur des retours d'expérience ou des enquêtes menées auprès des usagers.**

**Le secteur de la santé s'y prête déjà**, en développant des outils de nature à appréhender l'effet de la qualité des soins sur l'état de santé des patients. Certains de ces outils s'attachent à mesurer les résultats des soins rapportés par le patient (*Patient-Reported Outcome Measures – PROMs-*), d'autres l'expérience des soins telle qu'ils l'ont vécue (*Patient-Reported Experience Measures – PREMs-*). Au Canada, où est née la notion de « patient partenaire de soins » qui consiste à faire du patient un membre à part entière de l'équipe de soins, ces pratiques sont très développées. Dans le même esprit, l'Assistance publique des hôpitaux de Paris a créé en 2017 une « communauté de patients pour la recherche (ComPaRe) » afin d'améliorer la connaissance et la prise en charge des maladies chroniques. Ainsi, tout patient atteint d'une pathologie chronique, nécessitant un suivi médical de plus de six mois, peut rejoindre la communauté (50 000 patients en sont membres à ce jour, dont 57% viennent du tissu associatif, les autres ayant été mobilisés *via* les réseaux sociaux). Sa contribution aux travaux de recherche se fait alors soit par la réponse à des questionnaires PROMs et PREMs en ligne sur la plateforme <https://>

814 B. Latour, *Où atterrir ?*, éd. La Découverte, 2017.



[compare.aphp.fr](http://compare.aphp.fr) pour mesurer par exemple les effets secondaires d'un traitement, le temps de récupération, les conséquences sur leur vie quotidienne, etc., soit en participant directement à la gouvernance des études (via les conseils scientifiques), à leur conception (proposition et choix de questions et d'informations recueillies), à leur réalisation (aide au recrutement d'autres patients, analyse des données avec les chercheurs) et à la promotion de la communauté.

Dans le même ordre d'idée, une étude de grande ampleur consacrée au suivi d'une cohorte d'enfants – l'étude longitudinale française depuis l'enfance (Elfe) – a été initiée en 2007 auprès de 500 familles, puis étendue en 2011 à 18 000 enfants. Son originalité tient au fait qu'elle mobilise un grand nombre de départements de recherche du secteur public<sup>815</sup> et aborde de multiples aspects de la vie de l'enfant, notamment sous l'angle des sciences sociales, de la santé et de l'environnement. Plusieurs de ses travaux ont contribué à éclairer le débat public et même certains choix de politiques publiques. À titre d'illustration, Santé publique France a publié en 2016 les résultats d'une étude menée sur la cohorte Elfe qui décrivait, pour la première fois en France, l'exposition des femmes enceintes à certains polluants environnementaux ; ces résultats ont conforté les actions et recommandations visant à protéger la population des pesticides et notamment les femmes enceintes. En 2021, le choix de doubler le congé de paternité s'est notamment appuyé sur les résultats de travaux menés sur cette même cohorte, ayant montré que prendre son congé paternité, quand on devient jeune père, a un effet à long terme sur l'implication paternelle dans la vie de l'enfant et dans la prise en charge des tâches parentales<sup>816</sup>.

Dans le même esprit, il faut souligner l'intérêt des enquêtes menées à échéances régulières par le ministère de la culture sur les **pratiques culturelles**. La sixième et dernière en date dessine un portrait particulièrement intéressant des évolutions de ces pratiques depuis cinquante ans et souligne notamment le défi auquel font face certains pans de l'offre culturelle, les plus jeunes générations étant davantage tournées vers « *les pratiques numériques [que vers les] médias historiques, [ce qui avec l']avancée en âge [des babyboomers] pose [...] la question du renouvellement des publics pour certaines de ces activités.* »<sup>817</sup> Cette mesure de l'évolution des pratiques culturelles des plus jeunes rejoint les constats faits autour de l'usage du pass culture, ce qui devrait contribuer à une meilleure prise de conscience des acteurs de la politique culturelle et permettre d'atteindre plus efficacement le *dernier kilomètre* de cette action publique.

815 L'enquête Elfe est une réalisation conjointe de l'Institut national d'études démographiques (Ined), de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), de l'Établissement français du sang (EFS), de l'Institut de veille sanitaire (InVS), de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), de la direction générale de la santé (DGS, ministère chargé de la santé), de la direction générale de la prévention des risques (DGPR, ministère chargé de l'environnement), de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees, ministères chargés de la santé et de l'emploi), du département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS, ministère chargé de la culture) et de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), avec le soutien du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, et du Comité de concertation pour les données en sciences humaines et sociales (CCDSHS).

816 [Dossier de presse, Étude Elfe : comment les enfants grandissent en France. De nouveaux résultats](#), octobre 2022, p. 6.

817 P. Lombardo, L. Wolff, *Cinquante ans de pratiques culturelles en France*, ministère de la culture, DEPS, 2020, p. 1.

En outre, les travaux de recherche et de prospective, tels que ceux que du Haut-Commissariat au plan et de France stratégie, sur les besoins des usagers doivent être davantage utilisés au service d'un effort d'anticipation et de planification afin d'adapter le service public et, de façon générale, les politiques publiques aux enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle. Que nous disent par exemple les travaux de recherche et de prospective sur les conséquences à court et moyen terme du vieillissement et du déclin démographique dans certaines régions ? Combien d'emplois doit-on créer pour accompagner le virage domiciliaire ? Quels gains peut-on attendre d'une politique de prévention massive sur le système de santé, comme l'ont fait certains territoires anglais face au risque d'effondrement de leur système de santé<sup>818</sup> ? Autant de questions fondamentales, sans omettre naturellement toutes celles relatives à la transition écologique, auxquelles il importe de répondre maintenant pour préparer utilement l'avenir.

### **Proposition n° 5 – Écouter**

La parole des usagers doit être écoutée pour comprendre leurs attentes et leurs besoins, notamment en suscitant des occasions de délibérer en commun et en tenant compte des retours d'expérience des agents à leur contact.

Les responsables publics doivent aller au contact des usagers et des agents publics de terrain.

L'administration doit s'appuyer davantage sur les travaux de recherche.

Si ce travail d'écoute, de recueil de la parole et d'analyse des besoins des usagers est une condition du succès du *dernier kilomètre*, la seconde tient au fait de les associer pleinement, ainsi que les acteurs chargés de leur mise en œuvre, à l'élaboration des politiques publiques.

### **b. Construire les politiques publiques avec les usagers et les acteurs publics, et notamment les collectivités territoriales**

L'association permet à chacun d'agir pour la collectivité, elle est une pleine participation de la citoyenneté. Prise sous l'angle du *dernier kilomètre*, cette association peut revêtir principalement deux formes : donner un « pouvoir d'agir » aux usagers ; construire d'emblée les politiques publiques avec les acteurs qui seront chargés de leur mise en œuvre ou sont au contact direct avec les usagers.

818 Ex. de la ville de Wigan dans la périphérie de Manchester où les élus ont passé un contrat social (« *The Deal* ») avec les habitants – placardé sur tous les murs de la ville, demandant aux particuliers de se maintenir en bonne santé et aux entreprises d'intégrer des publics en difficulté en contrepartie d'un engagement de sa part à améliorer le système de soins. Une démarche qui, d'après les observateurs, semble faire ses preuves.



### ■ S'appuyer sur les usagers et les faire participer à l'élaboration des politiques publiques

Au-delà de la simple concertation, l'enjeu est de chercher les modalités adaptées pour associer plus systématiquement les usagers à l'élaboration de l'action publique.

La première modalité, la plus évidente et la plus élémentaire, est de **s'appuyer sur les représentants des usagers**. Même si cela peut sembler évident, c'est loin d'être toujours le cas, comme ont pu en témoigner plusieurs personnes auditionnées au cours de l'étude. Un préalable, heureusement souvent réalisé mais à conforter, est d'abord pour les responsables locaux de tels ou tels services publics de rencontrer systématiquement, lors de leur prise de fonctions, les représentants des usagers concernés.

Il importe ensuite de **donner voix au chapitre aux « invisibles »**. Cela implique un changement de posture, c'est-à-dire d'admettre que les politiques publiques ne sont plus seulement « faites pour » certains publics mais « faites avec » eux. Cette approche n'est pas récente : elle trouve sa genèse dans les associations caritatives créées après-guerre : « *Jean Rodhain [Secours catholique, 1946], l'Abbé Pierre [Emmaüs, 1954], Joseph Wresinski [Aide à toute détresse (ATD) – Quart-Monde, 1957] sont imprégnés de cette sensibilité.* »<sup>819</sup> Trop souvent toutefois, on se contente, dans la sphère publique, d'interroger les publics précaires sur des sujets très pratiques relatifs par exemple au logement ou à l'aide alimentaire mais on omet de les consulter sur des sujets de société tels que l'éducation de leurs enfants ou la culture par exemple, alors même que ces sujets les préoccupent aussi et qu'ils ont des choses à en dire, qui plus est souvent inédites et précieuses<sup>820</sup>. Pour répondre à cet objectif, des instances telles que le Conseil national de lutte contre l'exclusion, et notamment son cinquième collège (composé de 32 personnes en situation de pauvreté ou de précarité), ou le conseil consultatif des personnes handicapées, qui restent très largement sous-utilisés par les administrations, gagneraient à être davantage sollicités sur des projets de réformes dépassant le seul cadre de l'action sociale. Au niveau local, des initiatives intéressantes sont prises également pour mieux associer certains publics éloignés de la vie de la cité. C'est le cas par exemple des « conseils des enfants ou des jeunes » mis en place par certaines collectivités, avec voix consultative sur des sujets intéressant la jeunesse. Certains élus vont même plus loin, en associant directement des adolescents de leur commune à la gestion de certains projets patrimoniaux pour faire naître de futures vocations de conseillers municipaux.

Un troisième outil pour associer les usagers à la construction des politiques publiques consiste à **mobiliser les instances de dialogue existantes, voire à en créer**. C'est le cas par exemple des conférences régionales de la santé et de l'autonomie, qui réunissent les principaux acteurs du système régional de santé (usagers, professionnels et établissements, partenaires sociaux, élus locaux, associations œuvrant contre la précarité, acteurs de la protection sociale, acteurs de la prévention

819 A. Brodriez-Dolino, « [Wresinski et la lutte contre la misère. De la connaissance à la reconnaissance](#) », *Études*, vol. n° 10, 2017, pp. 8-12.

820 B. Sèze, « [Vers la participation des personnes précaires ?](#) », *Études*, vol. n° 10, 2017, p. 36 à 42.

et de l'éducation à la santé...) et rendent des avis sur des sujets aussi importants que les zonages à faible densité médicales, les priorités d'actions de l'ARS pour réduire les inégalités de santé dans la région, les orientations en matière d'investissements, le respect des droits des usagers, les schémas interrégionaux de santé ou le projet régional de santé. En dépit de leur effet « grand' messe », ces instances ont le mérite de consacrer un espace d'expression utile aux usagers afin d'adapter au mieux la politique de santé aux réalités locales. Si les ARS y présentent généralement leurs priorités d'actions, il serait opportun de systématiser ce type de pratiques.

Beaucoup d'administrations s'appuient sur des comités d'usagers également pour faire progresser leurs modalités d'accueil du public. C'est le cas d'un certain nombre de mairies, de préfectures, de CAF ou de CPAM. La démarche n'est toutefois ni homogène ni régulière quand elle existe. Aussi, serait-il bienvenu de **créer un comité d'usagers dans toutes les structures accueillant du public**<sup>821</sup>, ce qui permettrait d'enrichir les retours recueillis *via* les bornes de satisfaction et de nourrir les réflexions sur les évolutions à mener sur l'offre de services.

D'autres acteurs publics vont même plus loin dans l'association de groupes d'usagers à l'amélioration du service public. Bien qu'encore ponctuelles, certaines initiatives méritent d'être évoquées :

- celle par exemple des groupes d'usagers mis en place par la police et la gendarmerie nationales dans la banlieue lyonnaise et dans l'Yonne pour évaluer l'offre locale de sécurité et les modalités d'intervention des services afin de les faire progresser – une pratique usuelle au Québec mais encore inédite dans notre pays ;
- celle encore de la création très récente au tribunal judiciaire de Lyon d'un comité des usagers, inédit lui aussi au niveau national, composé d'habitants intéressés par les questions de justice, d'élus, d'associations d'aide aux victimes et d'insertion, de chercheurs et d'un représentant du Défenseur des droits. Ce dernier devrait se prononcer, dans un premier temps, sur le projet immobilier de restructuration et d'amélioration de l'accueil du tribunal et, dans un deuxième temps, sur la pertinence des actions conduites en matière d'accès au droit et les évolutions qui mériteraient d'être conduites selon les usagers.

Enfin, il ne faut pas hésiter à sortir des sentiers battus et à **renouveler les approches et les méthodes pour associer les usagers à la construction des politiques publiques**, comme l'a fait par exemple la commune de Loos-en-Gohelle (6 900 habitants) dans le Pas-de-Calais. Profitant de la refonte de son plan local d'urbanisme, ce qui n'avait en soi rien d'exceptionnel, cette dernière a mis sur pied, il y a une vingtaine d'années, un processus de participation citoyenne qui l'a conduite, en dépit d'un contexte socio-économique de départ compliqué (fermeture des mines à charbon, niveau de pauvreté très élevé) à devenir une commune pionnière en matière de transition écologique : une société créée par des habitants - plus d'une centaine en sont actionnaires avec la ville et le conseil régional a ainsi permis d'équiper les toits de bâtiments publics de panneaux solaires ; les routes communales sont aménagées en utilisant des déchets de béton recyclés ; les maisons sont équipées de systèmes de récupération d'eau pour alimenter les sanitaires, etc.

821 Suggestion également formulée par le *Pacte du pouvoir de vivre*, juin 2022, p. 9.



Des initiatives consistant à rendre les **usagers acteurs de leur sécurité** se sont également développées depuis une vingtaine d'années. C'est le cas par exemple des « opérations tranquillité vacances » ou « opérations tranquillité sénior », qui consistent à signaler aux policiers ou aux gendarmes une absence prolongée ou aux seuls gendarmes la situation d'un proche isolé géographiquement et potentiellement exposé à un risque d'escroquerie ou de cambriolage pour qu'un suivi puisse être effectué. C'est aussi l'esprit du numéro d'alerte et de l'application 3117 (ou du SMS 31177) à la disposition des usagers des transports publics en Ile-de-France (RATP, SNCF), qui permet de signaler en temps réel, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, une situation à risque.

Les sénateurs Françoise Gatel et Jean-Michel Houlligate voient, pour leur part, dans la « **démocratie implicative**, un moteur de renouveau [à cultiver]. *L'intention qui la sous-tend consiste à rechercher l'implication des citoyens sur des projets très locaux, pour aboutir à des engagements plus forts par la suite.* »<sup>822</sup>. Ces projets peuvent être de divers ordres : journée citoyenne (consistant à réunir les habitants pour organiser des opérations d'entretien des espaces verts ou du patrimoine, des actions solidaires, etc.), jardins partagés, etc. Pour les élus, elle peut consister aussi à ne pas à inviter les habitants en mairie pour leur présenter un projet d'aménagement, mais à leur donner rendez-vous directement sur place pour visualiser les lieux et « faire le diagnostic en marchant ».

Enfin, la pratique des « **ateliers législatifs citoyens** » constitue un autre moyen d'association des usagers à l'élaboration des politiques publiques. Ces ateliers sont l'occasion pour les parlementaires qui en font l'usage, de présenter à leurs participants les grands axes d'un projet de loi ou les enjeux d'un sujet d'actualité, de recueillir des observations et propositions de leur part et de s'en inspirer pour préparer des questions (écrites ou orales) au Gouvernement, des amendements ou des propositions de loi. Certains parlementaires les pratiquent avec assiduité.

■ **Construire les politiques publiques avec les acteurs chargés de leur mise en œuvre et les agents au contact direct des usagers**

Un autre gage de succès du *dernier kilomètre* est d'associer d'emblée les acteurs publics ou privés chargés de la mise en œuvre des politiques publiques à leur élaboration : cette association s'impose même comme une **nécessité lorsque l'État définit des orientations dans les champs de compétences des collectivités territoriales**. Il importe aussi de mobiliser très tôt dans le processus les agents qui sont au contact direct des usagers, ces derniers étant bien souvent plus au fait de leurs attentes et de leurs difficultés que les administrations chargées de l'élaboration des normes. Cette pratique de la « co-construction » apparaît nécessaire à tous les niveaux.

**Au niveau national, il est temps de se donner des réflexes et des règles de travail en équipe, et de s'y tenir.** L'État n'étant à l'évidence pas le seul acteur du *dernier kilomètre*, il doit adapter sa façon de concevoir les politiques publiques. Non pas, bien sûr, qu'il ne soit pas légitime à fixer leur cadre d'ensemble, y

<sup>822</sup> Sénat, [Pour une nouvelle dynamique démocratique à partir à des territoires : la démocratie implicative](#), 17 février 2022, p. 44-45.

compris dans les champs de compétences décentralisées – c'est sa vocation et aucun acteur auditionné ne lui conteste – mais il ne peut plus se contenter de soumettre à une concertation de façade des choix de solutions déjà arbitrées, comme cela se pratique encore trop souvent. Il doit changer ses réflexes, **s'efforcer de réfléchir réellement en équipe, construire des agendas de travail partagés**. C'était l'ambition initiale de la conférence nationale des territoires en 2017, mais l'exercice a été abandonné. Il y a donc besoin de **s'accorder sur une méthode et de s'y tenir**. L'enjeu du vieillissement qui concerne un vaste panel d'acteurs publics et privés (assurance maladie et professionnels de santé et de secours sur le parcours de soins ; départements et services d'aide à la personne et aux soins sur le volet autonomie ; régions et opérateurs de compétence sur le volet formation ; communes, EPCI, opérateurs de l'État et bailleurs sur l'adaptation et la construction de logements adaptés et l'aide à la mobilité ; réseau d'établissements spécialisés dans la prise en charge du grand âge ; familles, aidants et réseaux de veille, etc.) en donne l'occasion. Il ne faut pas la manquer.

De même, il importe que les administrations centrales prennent davantage l'habitude – mais certaines le font déjà si on leur laisse le temps – de **s'appuyer sur des groupes de travail, associant des agents de terrain** pour réfléchir de manière concrète et opérationnelle à la mise en place de nouveaux dispositifs ou réformes. C'est ce qu'a fait par exemple la direction générale des étrangers en France en sollicitant des agents de préfecture pour réfléchir à la mise en place de certains modules de l'application numérique des étrangers en France (ANEF). Dans la même logique, certaines administrations cherchent à se créer des réseaux de référents sur le terrain. C'est évidemment positif, mais peut-être faut-il **veiller à orienter ces sollicitations vers les préfets et chefs de services déconcentrés**, qui pourront les relayer de sorte qu'ils puissent garder une vue d'ensemble sur les sollicitations émanant des administrations centrales et redistribuer les mises à contribution en fonction des mouvements et aléas de gestion. De même, il importe de calibrer ces exercices dans un souci d'efficacité afin de ne pas mobiliser une part trop importante de l'activité des acteurs des politiques publiques concernées.

Au niveau local, les mêmes efforts de travail en équipe et de souci du pragmatisme doivent prévaloir également. Leurs effets ne se révéleront toutefois que si le cadre donné aux acteurs de terrain leur **ménage un réel pouvoir d'action**.

L'esprit d'équipe est ce qui fait généralement le succès (ou à défaut l'échec) des **comités locaux de sécurité et de prévention de la délinquance**. Celui de la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée en donne une bonne illustration : polices nationale et municipale partagent par exemple un même poste avancé à Agde ; la police nationale reçoit le renfort de l'ensemble des polices municipales de l'agglomération lors des fêtes votives ; les communes de Portiragone et Sérignan contribuent au financement de la brigade équestre de la gendarmerie nationale qui patrouille sur le littoral, etc. Même état d'esprit à Vaux-en-Velin, dans le Rhône, où un protocole d'action signé en décembre 2020 entre la maire, le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Lyon, le directeur départemental de la sécurité publique du Rhône et le directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) a permis d'enrayer une pratique de



la mécanique sauvage<sup>823</sup> très répandue localement et qui empoisonnait la vie des habitants. La méthode retenue a consisté à ce que toute personne verbalisée par la police municipale pour ce type d'actes soit systématiquement convoquée pour un avertissement pénal et citoyen devant un délégué du procureur et un représentant de la maire (ainsi qu'un représentant de la PJJ pour les mineurs) et reçoive une obligation de contribution citoyenne (versement d'une somme d'argent) à une association. En l'espèce, le *dernier kilomètre* atteint globalement sa cible : 80% des personnes se rendent aux convocations et font évoluer leurs comportements (pour celles qui ne viennent pas, une procédure judiciaire est enclenchée).

La **logique de la « carte blanche »** donnée aux acteurs locaux constitue une autre illustration du pouvoir d'agir donné aux acteurs de terrain. Ainsi par exemple, l'appel adressé par le Président de la République aux élus de la Creuse en 2017, après la fermeture de l'équipementier GM&S, les invitant à faire du département un laboratoire d'expérimentation territoriale des politiques publiques, a-t-il produit des résultats tangibles : au terme de vingt mois de travail, cinquante réunions ayant associé dix-sept groupes de travail composés d'élus, d'entreprises et d'associations, le « plan particulier pour la Creuse » doté de 80 millions d'euros pour financer la réalisation des 96 engagements imaginés par les acteurs de terrain a vu le jour en 2019 ; quatre ans plus tard, l'immense majorité des engagements a pu être concrétisée (ex : expérimentation de culture de cannabis thérapeutique, renforcement de l'activité opérationnelle du camp militaire de La Courtine, etc.). Dans le même ordre d'idée, le bassin de vie de Cahors a eu l'occasion de faire l'expérience en 2018 de la « carte blanche » que lui avait donnée le Premier ministre pour imaginer, avec l'appui de la délégation interministérielle à la transformation publique, une autre façon de rendre le service public : cette opération fut notamment l'occasion de tester un car de services publics itinérants (France Services avant l'heure !), un centre de service RH pour les entreprises et un dispositif de covoiturage, ainsi qu'une démarche de partage de données entre opérateurs sociaux.

**Proposition n° 6 – Construire les politiques publiques avec les usagers et les acteurs publics, notamment les collectivités territoriales.**

Les usagers doivent être associés à l'élaboration des politiques publiques, en s'appuyant sur leurs représentants, en ayant une attention toute particulière pour les « invisibles » et en utilisant ou en créant des comités d'usagers.

Les politiques publiques doivent être construites avec les acteurs chargés de leur mise en œuvre et en particulier, dans le cadre de politiques décentralisées, avec les collectivités territoriales.

823 Pratique consistant à effectuer des vidanges ou des réparations sur des véhicules directement sur la voie publique.

## 2.2.2. Ne pas faire peser la complexité administrative sur les usagers

Le *dernier kilomètre* est d'autant mieux atteint que l'administration le prend en charge pour l'utilisateur. En se mettant à la place de l'utilisateur et en facilitant son parcours dans les démarches administratives, elle contribue au succès du *dernier kilomètre*. C'est d'ailleurs ce qu'a compris l'administration fiscale lorsqu'elle a adapté ses interfaces et points de contact avec les contribuables, confortant par là-même le civisme fiscal, fondement du consentement à l'impôt – un facteur clé pour le succès du *dernier kilomètre* de cette action publique particulière. Ensuite, en dépit des drames et des blessures profondes qu'elle a pu engendrer, la crise sanitaire a été un moment inédit d'un point de vue administratif, bousculant les habitudes des administrations et les forçant à simplifier un certain nombre de démarches : il est possible d'en tirer des enseignements utiles. Enfin, la relation qu'entretiennent les usagers et le service public de la justice est cruciale pour mener à bien le *dernier kilomètre* de l'action publique : sans revenir sur les conclusions des états généraux de la justice, la juridiction administrative ne s'exonère pas de ses responsabilités et peut, elle aussi, contribuer à faciliter la vie de ses usagers.

### a. Simplifier la vie des usagers

**Un premier moyen de faciliter la vie des usagers est de penser les politiques publiques par le prisme des plus fragiles ou des plus éloignés** pour être sûr de toucher le plus grand nombre. S'appuyer par exemple sur les retours d'expériences de personnes illettrées ou de parents d'enfants handicapés scolarisés à l'école, c'est se donner les meilleures chances d'améliorer le système scolaire pour tous. Pourquoi ne pas expérimenter à ce titre, comme le suggèrent certains<sup>824</sup>, un partenariat entre des orthophonistes, des établissements scolaires et des organismes de protection sociale pour envisager des permanences à l'école de ces professionnels afin d'accompagner les enfants dyslexiques et autres troubles « dys » ? De même, serait-il envisageable de tester la possibilité d'approches pédagogiques différenciées tenant compte de la diversité des élèves, comme le pratiquent les écoles québécoises sur la base de lignes directrices adoptées par la province. Enfin, ne pourrait-on, comme le suggère le Conseil économique, social et environnemental, systématiser la sensibilisation ou l'organisation de séquences de parasport en éducation physique et sportive pour tous les élèves à l'école primaire, au collège et au lycée<sup>825</sup>, ce qui aurait le double mérite de leur permettre d'appréhender les enjeux d'inclusion, de diversité et de respect des droits de chacun, et de les éveiller, dès le plus jeune âge, aux enjeux de perte d'autonomie ? Autant d'exemples, qui méritent d'être mis au débat avec les acteurs concernés, et pourraient être dupliqués dans d'autres sphères de l'action publique.

824 Not. A. Le Guluche, membre du groupe de contact.

825 CESE, *Développer le parasport en France : de la singularité à l'universalité, une opportunité pour toutes et tous*, mars 2023, p. 70.



L'automatisation de certaines procédures et la généralisation du « dites-le nous une fois » constituent un deuxième axe de réponse à la complexité à laquelle sont confrontés les usagers.

Cette automatisation prend d'abord la forme du recours à des **attestations simplifiées et des formulaires pré-remplis par l'administration**<sup>826</sup>, tout en laissant à l'utilisateur une liberté de choix et un droit de correction. Le pré-remplissage des formulaires de demande de RSA s'inscrit dans cette logique : alors qu'il fallait auparavant y cocher la case « complémentaire santé solidaire » (CSS) pour pouvoir en bénéficier, ce que tous les usagers ne faisaient pas (souvent par méconnaissance du dispositif), cette case est désormais « pré-cochée » (l'utilisateur ayant toujours la possibilité d'y renoncer), ce qui a eu pour effet de réduire sensiblement le taux de non-recours à la CSS.

Pour d'autres politiques publiques, on est même allé plus loin en **automatisant par défaut le recours à certaines prestations ou dispositifs**. C'est le cas par exemple du mécanisme d'intermédiation financière des pensions alimentaires (IFPA) qui est déclenché dès l'émission d'un titre exécutoire fixant une pension alimentaire, quelle que soit la nature de la séparation. Les parents séparés ont toutefois la possibilité de refuser l'intermédiation financière par une décision conjointe, avant sa mise en place (v. encadré ci-après). La même logique s'est appliquée fin 2021-début 2022 lors du versement de l'indemnité inflation<sup>827</sup> de 100 euros à plus d'un Français sur deux (38 millions de personnes) pour faire face à la hausse des prix de l'énergie et des carburants, sans que les bénéficiaires n'aient eu à faire de démarches (exception faite de certains cas particuliers : salariés ayant plusieurs employeurs, intermittents du spectacle, pigistes, etc.).

#### **Encadré n° 16 – L'automatisation au service de la lutte contre les impayés de pensions alimentaires**

*Après une séparation, le bon versement de la pension alimentaire a souvent une importance cruciale pour le foyer qui la reçoit. Or, près de 30% des pensions alimentaires ne sont pas payées ou incomplètement. Afin de lutter contre ces impayés, le Gouvernement a conçu en 2017 et mis en place progressivement un mécanisme d'intermédiation financière des pensions alimentaires (IFPA).*

*Le principe du dispositif est que le parent débiteur d'une pension alimentaire verse mensuellement le montant à l'agence de recouvrement et d'intermédiation financière des pensions alimentaires (l'ARIPA), elle-même opérée par plusieurs structures du réseau des caisses d'allocations familiales et de la mutualité sociale agricole, qui se charge ensuite de le reverser au parent créancier.*

826 J. Sauret, « Efficacité de l'administration et service à l'administré : les enjeux de l'administration électronique », *Revue française d'administration publique*, vol. n° 110, n° 2, 2004, pp. 279-295 : « La demande sociale est paradoxale : chacun souhaite être traité de façon personnalisée, ce qui nécessite une connaissance fine de chaque situation personnelle, mais avec dans le même temps une simplification des démarches à effectuer. L'administration électronique, grâce aux formulaires intelligents (seuls sont affichés les champs correspondants au cas traité) et au pré-remplissage des formulaires, constitue la seule solution permettant de concilier ces deux exigences opposées. »

827 Dispositif prévu par la loi de finances rectificative pour 2021 et versé entre le 13 décembre 2021 et le 28 février 2022 à toutes les personnes de moins de 16 ans résidant en France ayant perçu une rémunération inférieure à 26 000 euros bruts entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 octobre 2021.

*En cas d'impayé, l'ARIPA informe le parent débiteur de la nécessité de régulariser sa situation dans un délai maximal de quinze jours. À défaut de paiement de la pension dans ce délai, elle engage une procédure de recouvrement forcé de la pension alimentaire. En parallèle, elle peut verser l'allocation de soutien familial recouvrable (ASF) au parent créancier isolé qui en fait la demande.*

#### **Un dispositif initialement limité aux situations de violence intrafamiliale et d'impayés de pensions alimentaires, élargi à l'ensemble des parents séparés en faisant la demande**

*Le mécanisme de l'IFPA a été conçu initialement, par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2017, afin de répondre aux situations d'impayés auxquelles sont souvent exposées les victimes de violences intrafamiliales, le juge pouvant l'ordonner, y compris d'office.*

*La LFSS pour 2020 l'a étendu, en octobre 2020, à tout parent, victime d'impayé, en faisant la demande – cette condition d'impayé a toutefois été remplacée à compter de 2021 par l'existence d'un titre exécutoire fixant une pension alimentaire (convention homologuée par le juge, convention de divorce par consentement mutuel, convention parentale homologuée par l'ARIPA notamment).*

#### **L'automatisation du dispositif pour lutter contre les impayés de pensions alimentaires**

*Face au constat d'une insuffisante montée en charge de la réforme, découlant notamment d'une méconnaissance du dispositif par les usagers, les juridictions et les professionnels du droit au sens large, le dispositif a été systématisé en 2022, en passant d'une « logique d'opt-in » à une « logique d'opt-out » avec l'idée d'accroître le caractère préventif du dispositif.*

*Le dispositif réserve toutefois deux dérogations :*

- les parents peuvent s'accorder pour refuser la mise en place de l'intermédiation financière, sauf s'il existe un contexte de violences conjugales ou familiales. Dans ce cas, la décision judiciaire ou le titre prévoyant la fixation de la pension fait explicitement mention de ce refus ;
- à titre exceptionnel, le juge peut écarter l'intermédiation financière s'il estime, par décision spécialement motivée, que la situation de l'une des parties ou les modalités d'exécution de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant sont incompatibles avec sa mise en place.

*En pratique, cette systématisation se traduit par l'envoi automatique de l'ensemble des décisions et titres ne faisant pas explicitement mention d'un refus d'IFPA à l'ARIPA. Les greffes transmettent aux caisses de sécurité sociale, via un portail dédié, les informations nécessaires à la prise de contact avec les parents pour la mise en place de l'intermédiation.*

#### **De bons débuts à conforter**

*D'après les dernières données disponibles, près de 105 000 pensions alimentaires ont été avancées ou payées par l'intermédiaire de l'ARIPA en décembre 2022<sup>828</sup>.*

828 Source : direction de la sécurité sociale.

Afin de poursuivre la montée en charge de la réforme, plusieurs voies d'amélioration sont envisageables. Il y a d'abord certainement matière à conforter l'adhésion des professionnels du droit au dispositif, et notamment des avocats qui jouent un rôle clé d'information des parents sur le dispositif. L'automatisation des procédures devrait contribuer à faciliter le travail des greffiers. L'information du grand public est également importante pour favoriser la compréhension du dispositif et renforcer la prévention contre les impayés. Enfin, l'absorption de la montée en charge du dispositif par l'ARIPA est essentielle pour maintenir la qualité du service rendu aux usagers et y renforcer l'adhésion des parties prenantes. Il est ainsi nécessaire de maintenir un délai aussi court que possible entre le rendu de la décision et la mise en place de l'intermédiation, afin que la période durant laquelle l'intermédiation n'est pas mise en place et où le paiement de la pension de la main à la main se poursuit soit aussi réduite que possible.

La généralisation du « dites-le nous une fois » nécessite ensuite le **développement de partages de données entre administrations, dans le respect du règlement général de protection des données (RGPD)** et des prescriptions de la Commission nationale Informatique et Libertés (CNIL). Il convient de relever à cet égard que, contrairement aux idées reçues, le RGPD ne fait aucunement obstacle à la transmission de données nécessaires à la mise en œuvre de mesures sociales, mais veille simplement à ce que les traitements de données nécessaires respectent les droits et libertés des personnes concernées et notamment le respect de leur vie privée<sup>829</sup>. Le RGPD leur garantit en somme plus de contrôle sur leurs données personnelles, tout en offrant un cadre unifié et simplifié aux organismes traitant des données personnelles. La CNIL insiste à ce titre sur la nécessité de limiter les partages de données au strict nécessaire (selon le principe dit de « minimisation ») et invite les détenteurs de données à mener avec les réutilisateurs potentiels une réflexion sur leur périmètre, afin d'éviter les approches de « chalut » tout en facilitant les échanges ciblés<sup>830</sup>. Le partage de données doit se faire également dans les meilleures conditions de sécurité.

Techniquement, ces partages de données nécessitent le recours à des interfaces de programmations applicatives (*application programming interface – API*), qui permettent de « connecter » un logiciel ou un service à un autre logiciel ou service afin d'échanger des données et des fonctionnalités. Autrement dit, il s'agit d'un outil informatique qui permet à un site internet ou à un logiciel de communiquer avec un autre ordinateur et d'échanger de la donnée. En mai 2023, le site <https://api.gouv.fr/> qui recense toutes les API du service public à la disposition des collectivités, des ministères et des entreprises, en identifiaient 148, dont les deux-tiers en accès libre (*open data* – ex : annuaires, outils cartographiques, données INSEE, qualité de l'eau, etc.).

829 V. à ce titre les deux décrets n° 2023-361 et n° 2023-362 du 11 mai 2023, qui précisent le cadre juridique applicable à ces partages de données.

830 CNIL, *Projet de recommandation technique relative à l'utilisation des interfaces de programmation applicatives (API) pour le partage sécurisé de données à caractère personnel*, septembre 2022. Ce document a été soumis à consultation au 2<sup>e</sup> semestre 2022 ; la version finale du document n'est pas encore disponible.

Une piste pourrait consister à terme à **mettre en place un « dossier social personnalisé » pour chaque usager**, dans l'esprit du « dossier personnel unique » auxquels les Canadiens peuvent accéder *via* la plateforme Service Canada, et qui fonctionne comme une forme de guichet unique en ligne à partir duquel ils peuvent faire toutes leurs démarches (des impôts aux prestations sociales). L'intérêt de ce dossier social unique serait de pouvoir bénéficier d'« une vision à 360 degrés des droits ouverts pour une personne donnée à un instant t »<sup>831</sup> dans la perspective du « dites-le nous une fois » et d'envisager un accompagnement plus global de la personne accompagnée. Sa mise en place nécessite toutefois de franchir encore quelques barrières techniques, et notamment de pouvoir établir avec fiabilité l'identité de l'utilisateur en s'appuyant sur un identifiant unique, qui pourrait être le numéro d'inscription au répertoire (NIR, i.e. le numéro de sécurité sociale), comme c'est déjà le cas pour le dossier médical partagé (ce qui ne suffit pas à en garantir le remplissage par les professionnels de santé). La mise en place de ce dispositif nécessitera également de surmonter les barrières entre administrations ainsi qu'une évolution des habitudes de certains acteurs de terrain, comme les travailleurs sociaux, qui pourraient ne pas être à l'aise à l'idée de devoir partager avec d'autres acteurs des informations sur les personnes accompagnées. Enfin, il conviendra naturellement de s'assurer du respect de la vie privée des usagers, d'y insérer les seules informations strictement nécessaires à leur accompagnement administratif et de limiter l'accès des professionnels aux seules données nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

En attendant, une expérimentation est conduite actuellement dans cinq CAF et vient d'être étendue à cinq autres afin de tester un nouveau circuit de récupération des ressources trimestrielles pour simplifier les démarches des bénéficiaires du RSA et/ou de la prime d'activité. Il s'agit concrètement de récupérer ces données directement à la source, auprès des organismes qui les versent (employeurs, CPAM, Pôle emploi, etc.) pour ne plus obliger les bénéficiaires à devoir les déclarer eux-mêmes. La démarche présente également l'intérêt d'alléger les procédures de contrôle des déclarations trimestrielles auxquelles se prêtent actuellement les CAF. Une opération gagnant/gagnant en somme, si elle s'avère conclusive.

D'aucuns s'inquiètent cependant de l'effet que l'automatisation pourrait avoir sur la conduite des usagers, en les rendant, d'une certaine manière, passifs dans leur relation avec l'administration, avec le risque de les voir perdre peu à peu leur libre-arbitre et glisser vers la « tyrannie douce »<sup>832</sup> tant redoutée par ceux qui craignent

831 C. Cloarec-Le Nabour, J. Damoin, *La juste prestation pour des prestations et un accompagnement ajusté*, *Rapport au Premier ministre*, 5 septembre 2018, p. 56.

832 Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*. « Je veux imaginer sous quels traits nouveaux le despotisme pourrait se produire dans le monde : je vois une foule innombrable d'hommes semblables et égaux qui tournent sans repos sur eux-mêmes pour se procurer de petits et vulgaires plaisirs, dont ils emplissent leur âme. (...) Au-dessus de ceux-là s'élève un pouvoir immense et tutélaire, qui se charge seul d'assurer leur jouissance et de veiller sur leur sort. Il est absolu, détaillé, régulier, prévoyant et doux. (...) En vain chargerez-vous ces mêmes citoyens, que vous avez rendus si dépendants du pouvoir central, de choisir de temps à autre les représentants de ce pouvoir ; cet usage si important, mais si court et si rare, de leur libre arbitre, n'empêchera pas qu'ils ne perdent peu à peu la faculté de penser, de sentir et d'agir par eux-mêmes, et qu'ils ne tombent ainsi graduellement au-dessous du niveau de l'humanité. (...) Il est, en effet, difficile de concevoir comment des hommes qui ont entièrement renoncé à l'habitude de se diriger eux-mêmes pourraient réussir à bien choisir ceux qui doivent les conduire (...) »



que l'État prenne une place trop importante au détriment de la liberté individuelle. S'il faut certainement s'assurer que l'accès aux prestations et aux aides ne soit en aucune façon découragé et soit autant que possible accompagné ou facilité si nécessaire (« faire avec » ou « aider à faire »), il faut sans doute aussi conserver à chacun la liberté de ne pas les demander, de « faire sans » ou « faire tout seul ». La conciliation paraît possible, en permettant à chacun de refuser un dispositif ou une aide à laquelle il aurait pourtant droit.

**Une troisième voie de facilitation de la vie des usagers est de simplifier et d'harmoniser les conditions de revenus utilisées dans le calcul des prestations sociales** comme l'a recommandé le Conseil d'État dans sa récente étude sur le sujet<sup>833</sup>. Ces conditions sont en effet à la fois très hétérogènes et très complexes et il existe concrètement autant de manières de définir les ressources des allocataires, et donc autant de « bases ressources », que de prestations, la notion même de « ressources » étant, du reste, souvent ambiguë (elle se confond généralement avec celle de revenu mais peut être plus englobante et intégrer parfois des éléments de patrimoine). Pour les bénéficiaires, cette situation peut entraîner des difficultés à faire valoir leurs droits, voire déboucher sur du non-recours. Elle peut aussi les conduire à faire, en toute bonne foi, des erreurs dans leurs déclarations de ressources. Ces dernières, qui atteignent au total des proportions considérables, se traduisent par des versements indus de prestations, en cas d'omission, mais aussi par des surévaluations de leurs revenus par les allocataires. L'imprécision des règles débouche enfin, comme on l'a déjà évoqué, sur un contentieux nourri devant les deux ordres de juridiction.

Pour répondre à ce constat, **il y a lieu de tendre, à court et moyen termes, comme l'a proposé le Conseil d'État dans son étude précitée, à ce qu'il ne soit plus recouru qu'à deux types de bases ressources :**

- une base ressources harmonisée, qui concernerait toutes les prestations relevant de la famille du RSA (RSA, prime d'activité, Complémentaire-santé-solidaire), de l'ASPA et de l'aide sociale légale ;
- les bases ressources fondées sur des notions fiscales, qu'il est proposé, à ce stade, de conserver toutes, dans la mesure où elles sont simples pour les allocataires et les gestionnaires (il suffit de se référer à l'avis d'imposition) et où les transferts entre allocataires seraient trop importants en cas de basculement vers la base ressources harmonisée.

Enfin, il paraît opportun d'exclure les aides modiques des proches de la base ressources du RSA et de la prime d'activité (proposition n° 15 de l'étude du Conseil d'État, p. 98).

**Une quatrième voie de progrès consiste à engager des réformes structurelles ou à modifier certaines pratiques administratives pour simplifier la vie des usagers.** La création de la protection universelle maladie (PUMa) en 2016 en donne une bonne illustration (v. encadré ci-après). Des pistes sont également à l'étude pour mettre en place un billet unique en matière ferroviaire<sup>834</sup>, à l'instar du « *Deutschlandticket* »

833 Conseil d'État, *Conditions de ressources dans les politiques sociales : 15 propositions pour simplifier et harmoniser leur prise en compte*, 2021.

834 C. Beaune, *Pour un « billet unique » dans tous les transports publics de France*, [lemonde.fr](http://lemonde.fr).

déjà évoqué : cette perspective apparaît hautement souhaitable et ne peut qu'être encouragée. De même, il y a certainement matière à envisager encore, en particulier dans une logique d'approche comparée<sup>835</sup>, un ajustement des pratiques à l'œuvre dans l'instruction des projets d'implantations industrielles ou d'aménagement des collectivités territoriales par les services de l'État.

### **Encadré n° 17 – La PUMa: une petite révolution silencieuse**

*Créée en 2016<sup>836</sup> en remplacement de la couverture maladie universelle (CMU) de base, la protection universelle maladie (PUMa), est assez méconnue du grand public, alors même qu'elle a significativement contribué à simplifier les procédures (tant du point de vue des usagers que de l'administration), à abaisser les taux de non-recours aux droits et à assurer une meilleure égalité hommes/femmes.*

#### **Une prestation ayant tiré les enseignements des forces et faiblesses de la CMU**

*Née en 1999, la CMU a constitué une étape importante dans l'accès de la population à l'assurance-maladie, en garantissant à tous les résidents stables et réguliers de l'hexagone et des départements d'outre-mer relevant du régime général une prise en charge « de base » de leurs soins et en donnant aux personnes aux revenus les plus faibles le droit à une protection complémentaire et à la dispense d'avance de frais<sup>837</sup>.*

*Deux voies d'accès à l'assurance maladie pré-existaient à la réforme : une ouverture des droits sur critères professionnels pour 3 ans avec une condition d'activité minimum<sup>838</sup> ou un accès en qualité d'ayant droit d'une personne déjà assurée. La création de la CMU est venue ajouter au système une voie d'accès par défaut, sur demande renouvelable chaque année.*

*À l'expérience, ces mécanismes de renouvellement des droits se sont avérés lourds pour les usagers (entraînant un taux de non-recours significatif) comme pour les gestionnaires (la gestion du fichier des bénéficiaires de l'assurance-maladie au régime général occupait environ 13% des effectifs de la branche maladie).*

*En outre et bien qu'à visée universelle, la CMU de base n'était ouverte que dans le cadre du régime général de l'assurance-maladie, ce qui conduisait les personnes relevant d'autres régimes affectées par des changements de situations (perte ou changement d'emploi, séparation du conjoint) à devoir effectuer des démarches de mutation de régime pour pouvoir en bénéficier. En 2015, on dénombrait ainsi 1,4 million de mutation interne au régime général et 2 millions de mutations inter-régimes. Ce mécanisme, qui était très chronophage, pouvait conduire certains assurés sociaux à se retrouver sans assurance maladie pendant une durée pouvant aller jusqu'à plusieurs mois, les obligeant à avancer*

835 À titre d'illustration, l'Allemagne vient d'adopter les « paquets d'accélération de la planification » (Planungsbeschleunigungspaket I « Osterpaket » und II « Sommerpaket ») et une révision de la loi d'aménagement du territoire pour réduire les délais de procédures.

836 Par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

837 Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle.

838 La condition d'activité pour bénéficier de droits aux frais de santé obligeait les caisses d'assurance maladie à vérifier le respect en nombre d'heures travaillées ou en assiette de rémunération soumise à cotisations sociales et selon le régime de sécurité sociale les conditions d'ouverture de droits.





intégralement leurs frais de santé et entraînant incidemment un taux de refus de soin important (même si les frais étaient rétroactivement remboursés lors de la nouvelle affiliation).

### **La PUMa : l'ambition d'une prestation réellement universelle**

Face à ce constat, le Gouvernement a donc décidé en 2015 d'engager une refonte du système, en créant un **droit universel à la prise en charge des frais de santé**. Cette réforme s'est concrétisée dans la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) du 26 janvier 2016<sup>839</sup>.

L'une des avancées majeures de la protection universelle maladie (PUMa) est d'avoir **supprimé la notion d'ayant droit majeur** – seule subsiste désormais celle d'ayant droit mineur<sup>840</sup>. En reconnaissant un droit universel propre à la personne majeure pour pouvoir bénéficier du remboursement de ses frais de santé et en supprimant le lien de dépendance qui existait jusque-là dans les couples entre les ayants droits (majoritairement des femmes) et leur conjoint, la protection universelle maladie a significativement contribué à l'égalité hommes - femmes. Cette suppression de la notion d'ayant droit a également permis d'assurer le respect de la confidentialité des prises en charge médicales en imposant l'établissement de relevés de remboursement distincts et en ouvrant la possibilité de remboursement sur des comptes bancaires séparés.

La deuxième innovation de la réforme est d'avoir étendu la **PuMa à tous les régimes**, remédiant de ce fait aux ruptures de droits que pouvaient entraîner auparavant les obligations de mutations inter-régimes en cas de perte de travail par exemple. Dans le nouveau système, les obligations de mutations de régimes se limitent désormais aux seuls changements professionnels durables et le mécanisme est organisé de telle sorte que les transferts de droits opérés dans ce cadre n'entraînent aucune fermeture de droits tant qu'un autre régime n'a pas pris le relais, ce qui évite aux usagers de devoir avancer les frais. La procédure de mutation de régime a également été simplifiée avec la mise en place d'un formulaire simplifié et l'automatisation de certains bordereaux. Cette automatisation a participé à l'abaissement du taux de non-recours à l'assurance maladie et donc aussi aux refus de soins.

Enfin, plusieurs simplifications ont été introduites pour faciliter l'ouverture des droits à assurance maladie. La PUMa n'est désormais **plus sujette à obligations de renouvellement**. Il n'y a plus non plus de **quotité minimale d'activité professionnelle exigible pour les droits ouverts au titre de l'activité professionnelle**. Enfin, le **partage de données entre administrations** a permis d'alléger significativement les contrôles des conditions d'ouverture des droits à l'assurance maladie.

839 Qui consacre au deuxième alinéa de l'art. L. 111-1 du code de la sécurité sociale le principe selon lequel la sécurité sociale « assure, pour toute personne travaillant ou résidant en France de façon stable et régulière, la couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que des charges de famille et d'autonomie ».

840 L'art. L. 160-2 du code de la sécurité sociale définit les ayants droits mineurs comme « les enfants mineurs n'exerçant pas d'activité professionnelle » qui sont à la charge d'un assuré social. Pour autant, au titre de l'alinéa 2 de cet article, « L'enfant qui a atteint l'âge de seize ans peut demander, selon des modalités fixées par décret, à bénéficier, à titre personnel, de la prise en charge de ses frais de santé en cas de maladie ou de maternité ».

Toutes ces évolutions ont conduit à une baisse significative des contacts téléphoniques (-10%) et physiques (-17%) des assurés auprès des CPAM et engendré des gains de productivité notables, estimés à près de 760 équivalent temps plein sur l'ensemble du processus de gestion<sup>841</sup>.

Cette réforme qui est passée relativement inaperçue des usagers, puisqu'elle visait à « régler non pas des problèmes récurrents, réguliers, dans l'accès au service public, mais des difficultés ponctuelles, voire seulement potentielles<sup>842</sup>, constitue un exemple tout à fait remarquable de réforme dans laquelle l'administration a assumé, voire supprimé, le poids de la complexité plutôt que de le faire peser sur l'utilisateur.

### **Enfin, un dernier axe de réponse à la complexité administrative consiste à penser l'action publique en fonction des moments, des parcours et des lieux de la vie.**

Cette approche induit un changement de perspective dans le fonctionnement de l'administration, qui ne doit plus imposer son organisation et son rythme aux usagers, mais doit se mettre à leur hauteur et s'efforcer de s'inscrire davantage dans leur rythme de vie.

C'est le sens des annonces faites en mai 2023 par la Première ministre, tendant à faciliter les démarches administratives des usagers à dix moments clés de leur vie (voir schéma ci-après), cinq d'entre elles devant être priorisées d'ici la fin de l'année. Répondant à certaines critiques soulevées dans la première partie de la présente étude, le Gouvernement a annoncé son souhait de réduire de moitié le délai pour obtenir une carte d'identité, de désigner 2 600 conseillers France Rénov' pour accompagner partout en France les usagers dans la préparation de leurs dossiers de rénovation de logements et d'automatiser le versement des pensions de réversion des personnes faisant face au deuil de leur mari ou de leur femme, d'ici la fin de l'année. L'OCDE encourage, pour sa part, ce type d'approches : le Chili les pratique depuis quelques années. Les analyses comparées peuvent être sources d'idées ou de bonnes pratiques<sup>843</sup>. Mais c'est aussi le sens des initiatives prises par certaines communes, à travers, par exemple, l'élaboration d'un *Guide de l'arrivant*, recensant tous les points de contact utiles pour inscrire son enfant à l'école ou s'inscrire sur la liste électorale, se faire connaître du service déchets de l'intercommunalité et précisant les jours de permanence du maire, les règles de vie dans le village (jour de passage des ordures ménagères, jours où la tonte est proscrite,...), les conditions d'inscription à la bibliothèque, les coordonnées des associations actives sur place, etc.

841 IGAS, *Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2014-2017 de la CNAMTS - Qualité de service et organisation du réseau*, rapport n° 2017-008, tome II, septembre 2017, p. 13 et 113.

842 D. Le Bayon, J. Pougheon, « [Protection universelle maladie : bilan d'étape de la réforme de 2016](#) », *Les Tribunes de la santé*, 2020/3, n° 65, éd. Global Média Santé, p. 69-77.

843 D. Kühnhenrich, « [Les « événements de vie » : une comparaison des enquêtes menées en France et en Allemagne sur la complexité des démarches administratives](#) », *Revue française d'administration publique*, vol. 180, n° 4, 2021, pp. 1071-1089.



## NOS 10 MOMENTS DE VIE

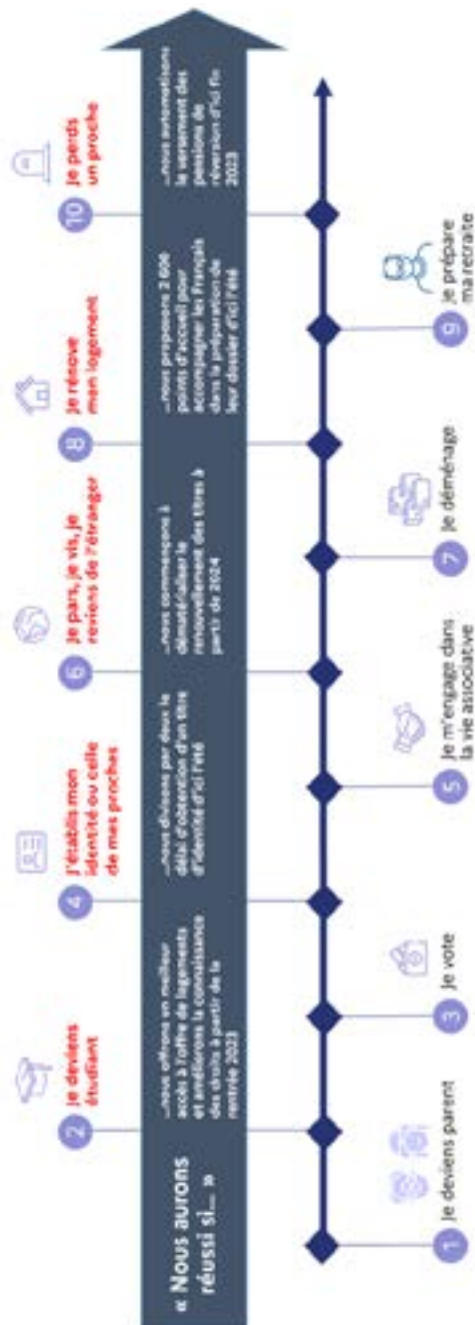


Figure n° 2 - Nos 10 moments de vie  
Source : [Dossier de presse](#) du 7<sup>e</sup> comité interministériel à la transformation publique du 9 mai 2023

### Encadré n° 18 – Penser l'action publique en fonction des moments de vie : quelques illustrations

#### Les premiers pas dans la vie

En 2022, 723 000 bébés sont nés en France (soit 19 000 de moins qu'en 2021)<sup>844</sup>. Pour beaucoup de parents, la naissance d'un enfant et les mois qui s'ensuivent induisent un bouleversement majeur de leur vie. Les 1 000 premiers jours de l'enfant, qui courent jusqu'au seuil de l'école maternelle, sont aussi la période au cours de laquelle « l'apprentissage progresse à toute vitesse, plus vite qu'à tout autre moment de la vie ».

À la suite du rapport de la commission des 1 000 premiers jours présidée par Boris Cyrulnik<sup>845</sup>, le Gouvernement a initié en 2020 un chantier consacré à cette période de la vie des enfants afin de décloisonner les approches, créer de la continuité entre le temps de la grossesse, celui de la naissance et des premières semaines et celui des premières années.

Plusieurs initiatives concrètes ont émergé de ces travaux :

- la mise en place de dispositifs de soutien à des moments clés : entretien périnatal précoce (communément appelé « entretien du quatrième mois ») obligatoire, mise en place d'une offre de soutien à la parentalité (et notamment d'un « répit parental », c'est-à-dire à la possibilité de recourir, dans certaines conditions, à l'aide de quelqu'un à domicile ou dans une structure extérieure pour souffler ou faire des démarches) ;
- la mise en place d'un accompagnement renforcé pour les parents d'enfants handicapés : expérimentation par certaines ARS de référents de parcours périnatalité ; renforcement des moyens de prise en charge des détresses parentales psychologiques ;
- le déploiement d'informations simples, accessibles et fiables, appuyées sur les connaissances scientifiques, sur le site [www.1000-premiers-jours.fr](http://www.1000-premiers-jours.fr) ;
- l'allongement du congé de paternité et d'accueil de l'enfant de 14 à 25 jours (dont 7 obligatoires).

Les CAF sont également impliquées dans le renforcement des modes d'accueil du jeune enfant, notamment en horaires atypiques, la promotion de solutions de répit pour les parents ainsi que dans l'expérimentation de groupes de naissance.

#### Passage à la vie adulte

Au 1<sup>er</sup> janvier 2022, la France comptait 9,3 millions de jeunes âgés de 18 à 29 ans, soit 13,7% de la population. À la rentrée 2021, près de 3 millions de jeunes se sont inscrits dans l'enseignement supérieur<sup>846</sup>.

Pour tous ces jeunes, le passage à l'âge adulte est un moment de vie décisif. Pour certains, il peut s'avérer complexe. Il y a « d'une part, les jeunes qui bénéficient du soutien de leur famille et disposent de temps pour se former et accéder à

844 INSEE, « [Bilan démographique 2022](#) », INSEE Première, n° 1935, janvier 2023.

845 Rapport-1000-premiers-jours.pdf ([sante.gouv.fr](http://sante.gouv.fr)).

846 INSEE, « [France, portrait social](#) », Insee Références, novembre 2022.

l'autonomie (en termes de logement et d'emploi) et, d'autre part, les jeunes sans soutien familial cumulant un ensemble de difficultés (sociales, scolaires, d'accès à l'emploi, à l'insertion, au logement, problèmes de santé...) »<sup>847</sup>. Ces contrastes sont d'ailleurs amplifiés, comme on l'a déjà dit, pour les jeunes sortants de la protection de l'enfance (aide sociale à l'enfance, PJJ).

L'existence de la page [www.1jeune1solution.gouv.fr](http://www.1jeune1solution.gouv.fr) constitue à l'évidence un outil utile pour permettre aux jeunes de se repérer dans les démarches à effectuer pour chercher un logement, un stage ou une expérience en service civique, ou encore une aide financière. Il en est de même de l'existence du réseau des centres régionaux information jeunesse ou de l'accompagnement proposé par les CROUS, mais peut-être ces offres gagneraient-elles à être davantage connectées entre elles pour renforcer leur visibilité.

L'entrée dans la vie active constitue également une étape importante. Le taux d'emploi des jeunes (15 – 24 ans) s'établissait à 35% en 2022, son plus haut niveau depuis 1990<sup>848</sup>. Le développement des contrats en alternance<sup>849</sup> explique pour partie cette hausse. Le nombre de bénéficiaires de contrats en alternance est passé de 612 000 fin 2015 à 870 000 fin 2021<sup>850</sup>.

#### La fin de la vie

En 2022, 667 000 personnes sont décédées en France, toutes causes de décès confondues (soit 5 000 décès de plus qu'en 2021)<sup>851</sup>.

Pour éviter que ce moment douloureux ne soit amplifié par la lourdeur des démarches administratives à effectuer, le Gouvernement a annoncé en mars 2022 la mise en place à horizon 2023 d'un dispositif de déclaration en ligne du décès d'un proche sur le site [service-public.fr](http://service-public.fr), avec l'objectif que le site automatise sur cette base la mise à jour de la situation de l'intéressé auprès des organismes de sécurité sociale (assurance maladie, CAF), des caisses de retraite via le GIP Info retraites, de la DGFIP et de Pôle emploi. Ce dispositif reste à concrétiser. En revanche, le site propose un guide pratique des démarches à effectuer (personnes à prévenir, vérifier les dernières volontés, organiser les obsèques, contacter les organismes sociaux, gérer les papiers de la personne, son logement, son patrimoine et/ou son véhicule,...) ainsi que des modèles de courriers (auprès des organismes bancaires par exemple) et la liste des documents à réunir (pour engager les démarches de succession par exemple). Le dispositif gagnerait certainement à être mieux connu et à désigner par exemple les maisons France Services comme un lieu d'accompagnement possible pour mener à bien ces démarches. Pour répondre à la détresse des parents confrontés au décès de leur enfant, une

847 L. Sourmais, A. Pallez, « Mieux préparer et accompagner les « jeunes sortants » de la protection de l'enfance et de la Protection judiciaire de la jeunesse pour une réelle inclusion sociale », *Vie Sociale*, n° 12, 2015.

848 INSEE, « Une infographie du marché du travail en 2022 », *INSEE Première*, n° 1941, mars 2023.

849 Deux types de contrats peuvent être signés dans le cadre d'une alternance : les contrats d'apprentissage et les contrats de professionnalisation. Les premiers sont ouverts aux jeunes âgés de 16 à 29 ans, les seconds quant à eux sont réservés aux personnes âgées de 16 à 25 ans, aux demandeurs d'emploi âgés de 26 ans et plus et aux bénéficiaires de certains minima sociaux.

850 Selon l'Enquête Emploi en continu 2021.

851 INSEE, Bilan démographique 2022, *op. cit.*

évolution des pratiques a également été initiée ces dernières années. D'abord, le décès de l'enfant ne nécessite plus le retrait de son nom du dossier familial. Ensuite, une allocation forfaitaire de 1 076 ou 2 152 euros est désormais versée à la famille de l'enfant défunt âgé de moins de 25 ans<sup>852</sup>, en fonction du nombre d'enfants à charge et des revenus des parents au moment du décès ; cette aide est versée automatiquement par la CAF pour les familles déjà allocataires et peut être demandée via un simple formulaire pour les autres. Enfin, depuis 2023, les droits ne sont plus automatiquement coupés au jour du décès de l'enfant mais sont maintenus pendant trois mois pour certaines prestations.<sup>853</sup>

Les acteurs publics devraient internaliser **des logiques de parcours des usagers** afin d'éviter les effets de ruptures auxquels ces derniers sont parfois exposés entre dispositifs administratifs.

C'est tout l'objet notamment de politiques publiques telles que le « Logement d'abord », initiée en 2017, avec l'objectif de favoriser l'accès direct à un logement des personnes sans domicile fixe (estimés à 300 000 personnes en 2020). Ce dispositif, dont la Cour des comptes avait tiré un bilan en demi-teinte en 2020<sup>854</sup>, s'inscrit dans un contexte particulier de rareté de l'offre de logements sur certains territoires, notamment en Ile-de-France. L'enjeu est de créer de la « fluidité », c'est-à-dire de faciliter le passage des personnes sans domicile fixe du monde de l'hébergement vers celui du logement, qui sont traditionnellement étanches. C'est ce que fait par exemple le GIP Habitat et Intervention Sociale en Ile de France, dont le rôle est notamment d'accompagner des publics précaires dans ce parcours en s'efforçant de leur proposer, en lien avec ses membres (services de l'État, bailleurs sociaux, Action logement, etc.), des offres de logement adaptées à leur situation, mais aussi en les aidant dans leurs démarches d'ouvertures des droits, ce qui n'est pas toujours évident – faute de toujours disposer d'interlocuteurs accessibles dans les CAF et préfectures pour débloquer certaines situations. On retrouve ici, à l'instar de ce qui a été relevé pour les maisons France Services, l'importance de pouvoir « armer » ce types d'acteurs intermédiaires de contacts directs avec certaines administrations pour assurer l'efficacité d'ensemble du système et permettre à la politique publique d'atteindre son *dernier kilomètre*.

852 En vertu de la loi n° 2020-692 du 8 juin 2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant, et du décret n° 2020-1688 du 23 décembre 2020.

853 Les droits maintenus pendant 3 mois sont : l'allocation de base, la prestation partagée d'éducation de l'enfant, le complément familial et l'allocation de soutien familial (Asf) ; les allocations familiales (y compris l'allocation forfaitaire et la majoration d'âge) ; l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (Aeeh), son complément et sa majoration. En outre, ils sont prolongés sous certaines conditions pour les prestations suivantes : l'allocation de rentrée scolaire (Ars) est maintenue pour l'année scolaire à venir si le décès survient entre le 1<sup>er</sup> juin et le 31 juillet ; la prime à la naissance est maintenue si le décès survient à partir du premier jour du mois qui suit le cinquième mois de grossesse ; la prime à l'adoption est maintenue si le décès survient le mois de l'adoption ; le RSA est maintenu pendant 12 mois en tenant compte de l'enfant mineur décédé.

854 [Cour des comptes](#), *La politique en faveur du « Logement d'abord, référé S2020-1728, octobre 2020*.



Cette notion de parcours est également présente dans le secteur de la santé où l'objectif est d'inscrire le patient dans un « parcours de soins » adapté à sa situation, afin qu'il reçoive « **les bons soins par les bons professionnels dans les bonnes structures, au bon moment** »<sup>855</sup>. Le principe, dont on a vu qu'il était actuellement largement grippé, est que les acteurs puissent se coordonner de manière à assurer la fluidité du parcours, de l'accès à la consultation de premier recours jusqu'aux soins de suite et de réadaptation, en passant par les urgences ou l'hospitalisation à domicile. **La désignation de services chefs de file ou de référents pour exercer les fonctions d'ensemblier et guider l'usager dans les différents dispositifs à sa disposition est à rechercher.**

**Les enjeux du vieillissement et du handicap invitent enfin à construire cette logique de parcours en matière d'autonomie.** Certains territoires s'y sont déjà essayés. Ainsi, par exemple, dans le Morbihan, où il existe un historique de travail conjoint entre les acteurs, des dispositifs d'appui à la coordination ont-ils été pensés « *dans une logique de décloisonnement total des missions des dispositifs précédents (MAIA, CLIC, PTA<sup>856</sup>...) et des professionnels (avec l'objectif d'aboutir à un profil unique de coordinateur de parcours), offrant ainsi un appui gradué aux situations individuelles, limitant la multiplicité des différents intervenants professionnels, source de majoration de la complexité.* »<sup>857</sup> Dans un rapport remis en 2022 au Gouvernement, Dominique Libault suggère de « passer à l'échelle » et de **mettre en place un service public territorial de l'autonomie partout en France**, tout en soulignant l'opportunité de tester cette approche par des cas pratiques (et non par des circulaires prescriptives). Quatre missions pourraient être confiées à ce service public : une mission d'accueil (physique, numérique et téléphonique), d'information, d'orientation et de mise en relation des personnes âgées en perte d'autonomie, des personnes en situation de handicap et de leurs aidants avec les bons interlocuteurs ; une mission d'instruction, de délivrance et de réévaluation des aides et des prestations par une meilleure coordination des acteurs<sup>858</sup> (chacun gardant *a priori* ses prérogatives actuelles) ; une mission d'appui aux professionnels du secteur dans le suivi et l'accompagnement dans la durée des personnes (et pas uniquement pour les situations complexes), qui pourrait mobiliser les acteurs de droit commun ; et une mission de prévention, de repérage et d'« aller vers ». L'objectif est ambitieux mais à la hauteur des enjeux.

**Enfin, une dernière option consiste à rapprocher les services et politiques publics des lieux de vie des usagers.** Le domicile en est un naturellement à travers les logiques de « aller chez » déjà évoquées. Les **lieux où les femmes victimes de violence et leurs enfants trouvent refuge** en sont d'autres. C'est le cas par exemple de la Cité d'elles à Nantes où toute une équipe de professionnels (psychologues, travailleurs sociaux, juristes, infirmiers, psychiatre, sages-femmes, éducateurs spécialisés, policiers, gendarmes, avocats, etc.) se relaie pour accompagner les femmes dans leurs démarches.

855 *Parcours de santé, de soins et de vie - Ministère de la Santé et de la Prévention* ([sante.gouv.fr](https://sante.gouv.fr)).

856 MAIA pour « méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie » ; CLIC pour « Centre Local d'Information et de Coordination gérontologique » ; et PTA pour « plateforme territoriale d'appui ».

857 D. Libault, *Vers un service public territorial de l'autonomie*, mars 2022, p. 27.

858 Conseil départemental, MDPH, CAF et MSA.

**Les 3 000 gares, où passent chaque jour plus de 10 millions de voyageurs, sont indéniablement aussi des lieux de vie susceptibles d'accueillir des services.** Aux Pays-Bas, des bureaux de vote y sont implantés les jours d'élections par exemple. En France, la société SNCF Gares et Connexions a commencé à mobiliser des espaces fonciers pour y installer des centres de consultations pluridisciplinaires et d'analyses biologiques, et des espaces France Services (5 à ce stade), et s'efforce également d'en faire des lieux de vie culturels (par des expositions photographiques dans les gares TER, la mise à disposition des pianos,...). Enfin, 210 gares actuellement fermées pourraient retrouver vie dans le cadre d'un vaste programme tendant à y installer services et commerces (comme à Hendaye par exemple où la gare accueille désormais un espace de co-working, un mur d'escalade et un café).

#### ***b. Tirer les enseignements de l'expérience de la covid-19***

Bien que peu d'administrations aient procédé à des retours d'expérience (RETEX) formalisés, les nombreux témoignages recueillis lors des auditions ont montré que, pour beaucoup d'acteurs, la crise sanitaire a été vécue, de façon *a priori* paradoxale, comme un moment de desserrement des contraintes administratives habituelles et de priorité donnée au sens de la mission sur les procédures, rendant le « retour à la normale » d'autant plus difficile. De son côté, le Conseil d'État s'est efforcé de tirer des enseignements de l'ensemble de la production normative dont il a eu à connaître durant cette période afin d'identifier des pistes d'amélioration sous l'angle du *dernier kilomètre*.

#### **■ Des retours d'expériences formalisés trop peu nombreux mais beaucoup d'enseignements à tirer de la crise**

**L'effet paradoxal de la crise sanitaire** est que, en dépit des drames personnels et collectifs dont elle a été le théâtre, la période a été vécue par beaucoup d'acteurs publics, en particulier sur le terrain, comme « *une parenthèse heureuse* » pour reprendre une expression utilisée par l'une des personnes auditionnées. Une période durant laquelle les énergies se sont libérées, des freins ont été levés, de nombreuses initiatives ont été prises pour faire face à l'urgence de la situation. Beaucoup d'acteurs disent également avoir retrouvé pendant cette période le sens de l'action publique, au service des patients et des usagers en général, dans un contexte d'alignement total de l'ensemble de la chaîne administrative sur le résultat à atteindre. Le retour du système « à la normale » depuis la fin de crise, logique en un sens, a généré son lot de désillusions auprès de ces mêmes acteurs, d'autant que, ce qui est moins logique et plus surprenant, peu d'administrations semblent avoir à faire l'effort de réaliser un véritable exercice de retour sur expérience alors même que les improvisations et les simplifications réalisées dans l'urgence pendant cette période auraient pu inspirer utilement une réflexion.

En effet, il est frappant de constater **la rareté des retours d'expériences formalisés** par les administrations (exception faite de quelques ministères, comme le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires – v. encadré). Ce constat peut s'expliquer par l'effet de soulagement recherché dans le retour à la « routine », mais aussi par la peur que des dysfonctionnements soient pointés avec des conséquences en termes de responsabilité (y compris judiciaire), de



« perte de réputation ou [d]’arrêt brutal de la carrière. [Cela a pu conduire certaines administrations] à se replier sur elles-mêmes et à laver leur linge sale en famille. Autrement dit, les savoirs acquis par l’expérience de la crise, s’ils existent, demeurent limités et discrets. »<sup>859</sup> Ce constat n’est d’ailleurs pas propre à la crise de la Covid-19 mais constitue une constante de notre système, avec le risque qu’au bout d’un certain temps, les personnels bougeant, les savoirs et expériences acquis durant la crise ne se perdent dans un phénomène d’« amnésie organisationnelle »<sup>860</sup>.

Malgré cela, quels enseignements peut-on tirer des retours expériences existants et des nombreux témoignages recueillis durant les auditions et déplacements sur le terrain sous l’angle du *dernier kilomètre* ?

**Sur la gestion de la crise en elle-même** (et sans revenir sur les analyses menées dans le cadre de l’étude annuelle de 2021 sur les états d’urgence<sup>861</sup>), les retours des acteurs de terrain et des membres du centre interministériel de crise (CIC) sont de trois ordres. D’abord, il paraît utile de conforter, dans la perspective de prochaines crises, « *la visibilité donnée aux échelons territoriaux* » (comme l’a fait le Gouvernement à partir de l’été 2021, en leur donnant « *un maximum de visibilité sur les décisions du Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN) – dans la limite, évidemment, de la confidentialité de sa délibération* ») et de « *systématis[er] le partage d’informations entre les deux chaînes de commandement (santé / préfectures)* » afin d’éviter les cloisonnements. Ensuite, les modalités de remontées d’informations devront se concentrer « *sur les résultats plutôt que sur les moyens mis en œuvre*. » Enfin, il serait bienvenu que le niveau national associe davantage les collectivités territoriales et les opérateurs, qui sont bien souvent les acteurs du *dernier kilomètre*, à l’élaboration des solutions – ce que manifestement peu de ministères ont fait durant la crise Covid-19.

Sur les modalités d’élaboration des mesures, l’expérience a montré que les boucles de rétroaction permanentes auxquelles se sont astreints certains acteurs ont porté leurs fruits (logique du « *test and learn* »). Le mode « agile » a permis, par exemple, de réaliser en quelques jours des systèmes d’information qu’il aurait peut-être fallu plusieurs semaines, voire plusieurs mois, en temps normal à concevoir (exemple du système mis en place par le ministère des transports à la demande des transporteurs routiers pour identifier les stations d’autoroutes dotées de sanitaires fonctionnels). Les acteurs associatifs et privés se sont avérés des relais précieux de l’action publique (associations, chaînes de télévision publique pour accompagner les enseignants dans la transmission des savoirs aux enfants durant le premier confinement).

**Sur les simplifications mises en œuvre, la crise a ouvert des pistes de dérogation intéressantes**, dont il paraît utile de prolonger les effets. Dans le champ du handicap par exemple, elle a permis « *d’échapper temporairement à la segmentation très poussée des structures pour personnes handicapées* »<sup>862</sup>, selon le type de handicap, l’âge des personnes accueillies et leur mode d’accueil et d’accompagnement, ce

859 H. Bergeron, O. Borraz, P. Castel, F. Dedieu, *Covid-19 : une crise organisationnelle*, Presses de Sciences Po, 2020, p. 100.

860 *Ibid.*, p. 103.

861 Conseil d’État, *Les états d’urgence, la démocratie sous contrainte*, La documentation française, 2021.

862 IGAS, *Contribution aux travaux du Conseil d’État sur le dernier kilomètre*, op. cit., p. 39.

qui est une source, en temps normal, de complexité pour les publics concernés, les gestionnaires d’établissement et les autorités. C’est pourquoi l’IGAS recommande-t-elle de procéder à plusieurs adaptations structurelles des mécanismes d’autorisation existants<sup>863</sup>. En matière de mobilités douces, il serait intéressant également d’analyser les conditions dans lesquelles l’expérience de la construction des « corona-pistes » (pistes cyclables mises en place durant la crise sanitaire selon des procédures simplifiées) pourrait être prolongée, hors temps de crise.

Sur les modalités de management, la crise a poussé l’État central à moins de verticalité, à renoncer à vouloir tout contrôler et à laisser les acteurs de terrain agir avec une plus grande marge de manœuvre en se mettant à leur égard dans une posture d’accompagnement, ce qui est assez inhabituel dans notre mode de fonctionnement encore très centralisé. Sur le terrain, la crise a été un facteur de décloisonnement et des démarches innovantes ont été relevées dans la quasi-totalité des territoires. Dans le champ sanitaire et social, la crise a conduit les acteurs sanitaires à une coopération accrue (avec de nombreux dispositifs ville-hôpital) et les liens entre le sanitaire et le médico-social se sont développés (comme, par exemple, en Occitanie avec des plateformes EHPAD-Covid coordonnées par le centre hospitalier universitaire) : des équipes mobiles sanitaires et sociales ont vu le jour et on a assisté à une bonne complémentarité d’intervention entre SDIS et acteurs de la santé<sup>864</sup>. La maille départementale est également apparue comme l’échelon pertinent pour piloter la crise, à travers le couple maire-préfet<sup>865</sup>.

**La crise a également impacté les pratiques managériales.** Elle a conduit à des formes de micro-mobilité professionnelle de personnes qui, parce que leur service était fermé pendant le confinement, se sont portés volontaires pour aller aider le service voisin. Elle a vu naître de nouveaux services d’« aller vers » (exemple des conseils départementaux ou des communes qui se sont mis à reconstituer des fichiers de numéros de téléphone et ont pris des nouvelles des gens chez eux), de nouvelles formes de participation des citoyens à la décision (comme à Grenoble, par exemple, où s’est créée une « cellule de crise citoyenne » au sein de laquelle une vingtaine de citoyens acceptaient d’être consultés). Dans les collectivités, s’est également développé un management par la subsidiarité : les décisions étaient prises au plus proche du terrain, sans remonter toujours aux N+1. La crise a été source de valorisation des agents en première ligne et de déploiement des agents en deuxième ligne, à travers les associations et la mise à disposition de personnels.

863 [Rapport IGAS, Mieux répondre aux attentes des personnes en situation de handicap, Des outils pour la transformation des établissements et services sociaux et médico-sociaux](#), 2021-010R, mai 2021. Elle suggère, s’agissant des types de handicap, de supprimer les spécialités « sans trouble associé » (c’est-à-dire excluant l’existence d’un autre trouble) ou dépendant de la gravité du handicap ; s’agissant des bornes d’âges, de supprimer notamment celles comprises entre 16 et 20 ans, afin d’assurer la fluidité des parcours entre les ESSMS (établissements ou services sociaux ou médico-sociaux) dédiés aux jeunes et les autres ESSMS ; enfin de généraliser le droit, pour un établissement, d’intervenir au domicile des personnes qu’il accueille habituellement et, dans un délai d’un an, de les accueillir à titre temporaire – sans préjudice, pour l’avenir, du développement de formes d’accueil et d’accompagnement modulaire associant au moins ces deux types d’activités.

864 [Rapport IGAS, IGA, Retours d’expérience relatifs à la gestion territorialisée de la crise sanitaire Covid 19, 2020-062R](#), novembre 2020.

865 Conseil d’État, *Les États d’urgence : la démocratie sous contrainte*, op. cit.



**Encadré n° 19 – Focus sur le retour d'expérience organisé par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires sur la crise sanitaire**

16 000 personnes ont participé à ce retour d'expérience, qui est riche d'enseignements, et invite à mener cinq chantiers :

- mettre en place une gestion des compétences adaptée aux besoins et missions prioritaires du ministère ;
- « développer des postures et des pratiques managériales plus innovantes et responsabilisantes » (autonomie, délégation, droit à l'essai ; écoute renforcée des agents ; partage des pratiques managériales entre pairs ; management par la confiance) ;
- développer le télétravail, la visio-conférence et les modes de travail hybrides ;
- « mettre en place des processus et une organisation de travail plus simples, plus sobres et plus proches des usagers » (en raccourcissant la chaîne décisionnelle, en pérennisant la réactivité gagnée pendant la crise, en formant massivement aux principes de l'agilité, en incitant à l'expérimentation et s'appuyant sur les agents pour conduire les expérimentations, etc.) ;
- développer un cadre de coopération renforcé (en resserrant les liens entre administration centrale et services déconcentrés par une communication plus directe, fréquente et rapide, en consolidant la relation avec les préfetures et en affirmant la notion d'état-major territorial, en développant le principe de subsidiarité, en allant dans les espaces France Services pour aller collecter les attentes au plus près des usagers).

*Autant de pistes auxquelles on ne peut que souscrire et espérer les voir prospérer, en y associant les partenaires sociaux.*

Sur la sortie de la crise, la politique de la ville et le secteur de la culture ont été des laboratoires d'innovations intéressants de dispositifs de sortie de crise – au demeurant prorogés, à travers la mise en place par exemple des « colos apprenantes » et des « quartiers d'été » au bénéfice des jeunes : à Allonnes, dans la Sarthe, la mairie a ainsi organisé des temps d'activités non-structurés pour accompagner les jeunes. Le ministère de la culture a mis en place un dispositif intéressant, « l'été culturel », qui permet de financer des festivals et évènements associant des artistes professionnels.

■ **Examen de la production normative durant la crise sanitaire et suites à lui donner**

La crise liée à l'épidémie de covid-19 s'est accompagnée d'une élaboration très significative de normes par les administrations, qu'il s'agisse de lois, d'ordonnances, de décrets ou d'arrêtés, voire d'outils de « droit souple » (cf. les diverses recommandations de la Haute Autorité de santé en matière de prise en charge des patients atteints de la covid-19). Point d'orgue de cette période exceptionnelle, le conseil des ministres du 25 mars 2020 a vu la présentation de vingt-cinq ordonnances prises en application de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, couvrant tous

les domaines de la vie, qu'il s'agisse de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de l'épidémie ou de gérer celles de nature administrative ou juridictionnelle qui en ont résulté. Ce cadre, fixé initialement pour le premier confinement national (compris entre le 17 mars et le 11 mai 2020), a été prolongé ou partiellement repris lors des mois suivants, notamment lors des phases de remontée épidémique de l'automne 2020 au printemps 2021.

Dans l'objectif d'adapter le fonctionnement de notre société aux contraintes induites par la crise sanitaire, les mesures prises dans ce contexte ont, pour une part substantielle d'entre elles, eu pour effet de **simplifier l'action publique et les procédures administratives**, applicables tant aux institutions publiques elles-mêmes (État, collectivités territoriales, administrations sociales, etc.) qu'aux citoyens et aux entreprises.

En lien avec le secrétariat général du Gouvernement et les directions juridiques des différents ministères, le Conseil d'État a souhaité recenser les textes comportant un tel objet dont il a été saisi au cours de cette période dans le cadre de sa fonction consultative, afin d'en identifier les lignes-forces et de permettre d'envisager un travail d'identification des simplifications qui pourraient être reprises ou rendues pérennes. Deux grandes catégories de dispositions se dégagent ainsi des 72 textes recensés (v. tableau en annexe)<sup>866</sup> : d'une part, des mesures rendues nécessaires par la limitation des contacts physiques entre les personnes pour lutter contre la propagation de la pandémie ; d'autre part, des mesures d'allègement et d'adaptation des procédures administratives justifiées par la crise sanitaire et ses effets. Cet exercice, qui s'est avéré riche d'enseignements sur les simplifications mises en œuvre durant la crise sanitaire, mériterait d'être approfondi. Le Conseil d'État recommande que soit mené un travail interministériel, sur la base de l'état des lieux effectué, sur les pérennisations possibles.

**Encadré n° 20 – Analyse de la production normative visée par le Conseil d'État durant la crise sanitaire**

**S'agissant des mesures rendues nécessaires par la limitation des contacts physiques, elles répondaient à la nécessité de continuité du fonctionnement des pouvoirs publics ou de la vie économique et sociale de la Nation dans le contexte de la pandémie mais aussi de tenir compte de la contrainte représentée par la limitation des libertés d'aller et venir et de réunion.**

*Alors que le cadre législatif ou réglementaire supposait la nécessité d'une réunion physique, le recours à la visioconférence a ainsi été assoupli, dans le secteur public (ordonnance n° 2020-347 du 27 mars 2020 applicable aux établissements publics et instances collégiales administratives et ordonnance n° 2020-391 du 1<sup>er</sup> avril 2020 applicable aux collectivités territoriales et établissements publics locaux), y compris dans le fonctionnement de l'institution judiciaire (ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 applicable aux juridictions pénales)<sup>867</sup>,*

<sup>866</sup> On ne mentionnera pas ici l'ensemble des textes ayant prévu la prorogation de délais susceptibles d'échoir durant le premier confinement, à l'instar de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

<sup>867</sup> Le recours à la visioconférence en matière pénale a toutefois fait l'objet de plusieurs décisions de



ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 applicable aux juridictions non pénales et ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 applicable à la juridiction administrative) comme dans le secteur privé (ordonnance n° 2020-321 du 25 mars 2020 applicable à l'ensemble des réunions des assemblées et organes dirigeants du secteur privé, y compris des sociétés civiles et commerciales, et ordonnance n° 2020-389 du 1<sup>er</sup> avril 2020 relative aux instances représentatives du personnel). Il en a été de même, à titre plus anecdotique, des jurys de concours et examens, à l'instar de la disposition prise pour les concours d'accès à l'École nationale de la magistrature au titre de l'année 2020 (décret n° 2020-1364 du 9 novembre 2020). Des facultés de vote électronique ont également été rendues possibles, par exemple pour l'élection des représentants étudiants aux conseils d'administration des œuvres universitaires et scolaires (décret n° 2021-90 du 29 janvier 2021) ou celle des membres du collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire (décret n° 2020-694 du 8 juin 2020).

Cette logique de dématérialisation s'est également étendue à deux « objets de la vie quotidienne » : d'une part, le relèvement du plafond des opérations de paiement sans contact de 30 à 50 euros, effectif depuis le 11 mai 2020 et qui se justifiait par un objectif de santé publique, afin de limiter l'usage des billets et des pièces de monnaie et de réduire le recours au pianotage du code secret (ordonnance n° 2020-534 du 7 mai 2020) ; d'autre part, la possibilité de signer des actes notariés à distance sans comparaison physique des parties, sous réserve d'un système garantissant l'identification des parties, ainsi que l'intégralité et la confidentialité du contenu des actes (décret n° 2020-395 du 3 avril 2020).

Il convient enfin de mentionner l'ensemble des textes par lesquels des pouvoirs ont été temporairement transférés des assemblées et organes délibératifs vers les autorités exécutives de chaque structure, notamment aux fins d'éviter la tenue de réunions (ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 étendant les pouvoirs d'engagement, de liquidation et de mandatement des dépenses des exécutifs locaux et ordonnance n° 2020-347 du 27 mars 2020 applicable aux établissements publics).

**Les mesures d'allègement et d'adaptation des procédures administratives justifiées par la crise sanitaire et ses effets** recouvrent, pour leur part, par construction, une grande diversité de dispositions, d'inégales importances mais qui toutes ont visé à une réponse appropriée aux conséquences de la crise sanitaire, par l'adaptation et l'allègement de différentes procédures administratives. Elle concerne en particulier :

- l'adaptation du fonctionnement des établissements de santé et des établissements sociaux et médico-sociaux (ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020 permettant aux établissements de santé de procéder à toutes les dépenses nécessaires en dérogeant au caractère limitatif de certaines catégories de crédit et les dispensant de la certification des comptes, décret n° 2021-366 du 31 mars 2021 levant certaines formalités applicables aux demandes d'emprunt supérieures à douze mois par les établissements de santé et ordonnance n° 2020-313 du 25 mars 2020 levant certaines conditions minimales techniques d'organisation et de fonctionnement

suspension et d'annulation par le Conseil d'État et d'abrogation par le Conseil constitutionnel.

dans les établissements sociaux et médico-sociaux et permettant de dispenser des prestations non prévues dans leur acte d'autorisation) ; la gestion de la continuité des réseaux de télécommunications, dans le contexte de la forte demande de consommation induite par le premier confinement (ordonnance n° 2020-320 du 25 mars 2020 ayant suspendu diverses formalités administratives pour l'implantation ou la modification d'installations de communications électroniques)- le soutien de l'économie, notamment dans le traitement des entreprises en difficulté (ordonnance n° 2020-341 du 27 mars 2020 ayant notamment permis une prise en charge plus rapide des créances salariales par l'AGS<sup>868</sup>) et la facilitation du recours à l'activité partielle (décret n° 2020-325 du 25 mars 2020, qui a introduit la possibilité d'adresser la demande à l'administration à compter du placement des salariés en activité partielle) ainsi que la suspension ou l'adaptation de règles et procédures administratives susceptibles de faire obstacle à sa reprise (voir, à titre particulièrement illustratif, le décret n° 2021-746 du 9 juin 2021 permettant de déroger à la tenue d'une visite de la commission de sécurité pour la réouverture des établissements recevant du public fermés pendant plus de dix mois) ;

- les règles applicables dans le domaine funéraire, afin de faire face au surcroît de mortalité dû à l'épidémie de covid-19 (décret n° 2020-352 du 27 mars 2020, qui a notamment permis le transfert des personnes décédées sans déclaration préalable et décret n° 2020-446 étendant les personnes susceptibles d'établir un certificat de décès, notamment les médecins retraités).
- l'assouplissement des règles relatives aux aides d'État (à la suite de la communication de la Commission européenne (2020/C 91 I/01) relative à l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 ; décret n° 2020-712 du 12 juin 2020 qui a créé un dispositif d'aides ad hoc au soutien de la trésorerie des entreprises fragilisées par la crise de covid-19).

Ce recensement appelle plusieurs remarques. Il convient d'abord de relever son probable manque d'exhaustivité, puisqu'il se limite aux textes soumis à l'examen du Conseil d'État, alors que des règles de procédure ont pu figurer dans des décrets simples ou des arrêtés ministériels. Il ignore également la part dévolue aux outils de droit souple dans l'adaptation de notre système de normes au contexte sanitaire et dont le rôle a pu être important. Il reflète pour autant le fait que la **crise sanitaire a constitué un moment temporaire de suspension et d'adaptation, voire de dérogation à de nombreuses règles** régissant le fonctionnement de nos institutions publiques et structures de droit privé. Certaines de ces mesures se justifiaient uniquement par ce contexte exceptionnel, en particulier lors du premier confinement national de mars à mai 2020, comme l'illustrent les dispositions ayant transféré ou délégué des prérogatives des organes délibératifs vers les autorités exécutives, notamment dans les collectivités territoriales et les établissements publics, la suppression de la visite de sécurité dans les établissements recevant du public fermés depuis plus de dix mois ou l'adaptation des règles budgétaires

868 Association pour la gestion du régime de garantie des créances de salariés.



et comptables dans les établissements de santé. À l'inverse, d'autres mesures, plus rares, ont été pérennisées, à l'instar de la généralisation des possibilités de visioconférence dans les instances des collectivités territoriales, ou ont d'emblée été pensées comme pérennes, notamment les dispositions assouplissant le recours à l'activité partielle par les employeurs. **L'intérêt de la pérennisation d'autres mesures est plus difficile à apprécier et mériterait une analyse plus approfondie des avantages et inconvénients respectifs d'une simplification des règles applicables, au regard de la conciliation avec d'autres exigences ou impératifs tels que le principe d'égalité, la maîtrise financière et budgétaire ou la prise en compte des avis d'organes ou comités consultatifs.**

Ce bilan a parfois été dressé, comme le montre le travail réalisé par l'inspection générale des affaires sociales sur l'adaptation des dérogations introduites durant la crise sanitaire pour les établissements sociaux et médico-sociaux<sup>869</sup>. Il en est de même de la faculté d'adapter des règles relatives au traitement des entreprises en difficulté, notamment celles ayant favorisé le recours à des procédures amiables ou celles ayant permis, sous certaines conditions, la reprise d'une entreprise par ses dirigeants, notamment dans les TPE-PME<sup>870</sup>. Il y a aussi certainement matière à étendre la faculté d'utiliser la visioconférence pour les réunions des conseils municipaux. Cette possibilité, prévue à titre temporaire pendant la crise sanitaire, a été pérennisée par la loi du 21 février 2022 dite « 3DS » pour toutes les catégories de collectivités, mais l'interdiction a été maintenue pour les communes. Cette exclusion s'est fondée sur l'idée que la visioconférence était moins nécessaire du fait de la taille plus réduite de ces collectivités. Toutefois, il aurait très bien pu être envisagé de les inclure, car la visioconférence n'est qu'une faculté et resterait exclue dans certaines hypothèses (élection de l'exécutif et adoption du budget primitif, notamment). Ce dispositif pourrait en particulier s'avérer utile lorsqu'un très faible nombre de délibérations est prévu à l'ordre du jour d'une séance du conseil municipal.

Ces exemples n'épuisent la liste des simplifications mises en place durant la crise sanitaire susceptibles d'être pérennisées. Il paraît utile que cette **analyse des pérennisations encore possibles soit poursuivie en interministériel**, en lien avec les parties prenantes des différentes politiques publiques : cette démarche pourra utilement s'appuyer sur le travail de recensement opéré dans le cadre de la présente étude (v. tableau joint en annexe).

Enfin, l'entreprise de simplification s'est parfois opérée sans lien direct avec la crise sanitaire, suivant la tendance de fond engagée depuis plusieurs années en la matière. On peut notamment mentionner la réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics (ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022), la dématérialisation des prescriptions de soins, de produits de santé et de prestations établies par les professionnels de santé exerçant en ville (ordonnance n° 2020-1408 du 18 novembre 2020) ou encore l'allongement de la durée de validité du certificat médical à l'appui d'une demande déposée auprès d'une maison départementale des personnes handicapées (décret n° 2021-391 du 2 avril 2021).

869 IGAS, *Mieux répondre aux attentes des personnes en situation de handicap...*, op. cit.

870 V. à ce sujet les recommandations émises récemment par le Sénat, *Les outils juridiques de prévention et de traitement des difficultés des entreprises à l'aune de la crise de la covid-19*, rapport d'information n° 615, mai 2021.

### **c. La juridiction administrative est, elle aussi, concernée par le souci du dernier kilomètre**

En tant que service public, la juridiction administrative doit, elle aussi, porter une attention soutenue à la question du *dernier kilomètre*, c'est-à-dire à la façon dont ses décisions contribuent, dans le cadre légal et réglementaire, à **faciliter la vie de l'utilisateur et à réduire, dans toute la mesure du possible, la complexité reposant sur lui**. Cette préoccupation se retrouve à plusieurs étapes, notamment lors de sa saisine et lors de l'exécution effective de ses décisions.

**Au stade de l'accès au juge administratif**, d'abord. C'est par exemple, l'application des règles posées par le code de justice administrative relatives à la recevabilité des requêtes et définissant les conditions dans lesquelles elles peuvent être régularisées, y compris après l'expiration du délai de recours : le juge administratif a eu tendance à les interpréter de manière souple pour éviter que des requérants ne puissent se voir fermer de manière trop stricte l'accès à son prétoire (v. pour des exemples récents, les règles applicables à l'absence de décision préalable dans les contentieux sollicitant une somme d'argent<sup>871</sup>, les règles relatives au formalisme des requêtes<sup>872</sup>, ou de l'obligation de faire précéder une ordonnance de rejet par une invitation à régulariser<sup>873</sup>). Le développement de l'oralité devant la juridiction administrative participe aussi du souci de la rendre plus accessible aux usagers et de faciliter le contact avec eux<sup>874</sup>.

C'est aussi le sens des décisions tendant à limiter l'incidence sur l'utilisateur d'erreurs, et notamment d'interprétations illégales, commises par l'administration<sup>875</sup> ou tendant à leur reconnaître une forme de droit à l'erreur<sup>876</sup>.

C'est encore celui de la jurisprudence applicable en matière de droit de l'urbanisme qui permet à l'administration, y compris en cours d'instance, de délivrer un permis modificatif ou de prendre une mesure de régularisation ayant pour objet de purger le ou les vices dont est entachée l'autorisation initiale lorsque ce vice est régularisable. Cette régularisation peut être spontanée, c'est-à-dire à l'initiative du bénéficiaire de l'autorisation ou de l'autorité administrative qui l'a délivrée, ou provoquée par le juge lui-même qui, en application des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, permet à l'administration de régulariser l'autorisation en litige dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle il statue le permettent et que la régularisation n'impose pas d'apporter au projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même<sup>877</sup>. Le juge administratif a fait application des dispositions d'inspiration équivalente aux documents

871 CE, Sec., 27 mars 2019, n° 426472, Rec.

872 CE, Sec., 5 octobre 2018, n° 418233, Rec.

873 CE, 22 juillet 2021, n° 448066, T. ; 30 mars 2023, n° 453389, T.

874 Le décret n° 2023-10 du 9 janvier 2023 relatif aux procédures orales d'instruction devant le juge administratif pérennise deux procédures d'instruction orale des affaires, expérimentées préalablement par la section du contentieux du Conseil d'État pendant près de deux ans. Désormais pourront avoir lieu devant celle-ci comme devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel des séances orales d'instruction et des audiences publiques d'instruction.

875 V. not. à ce titre CE, Sec., 9 décembre 2022, n° 454521, Rec.

876 CE, 7 décembre 2015, n° 368227, Rec. ; 27 novembre 2020, n° 428892, T.

877 CE, Sec., 2 octobre 2020, n° 438318, Rec.





d'urbanisme eux-mêmes (article L. 600-9 du code de l'urbanisme)<sup>878</sup> ainsi qu'aux dispositifs applicables en matière de droit de l'environnement (en application de l'article L. 181-18 du code de l'environnement<sup>879</sup>).

C'est aussi l'esprit qui a guidé les évolutions récentes en matière de contentieux sociaux. Outre le fait que la juridiction administrative met désormais à la disposition des usagers des formulaires pré-remplis, met en œuvre un mécanisme de régularisation des dossiers et demande systématiquement à l'administration de communiquer toutes les pièces utiles à l'examen du litige, il appartient depuis 2019 au juge de se prononcer sur le bénéfice des prestations sollicitées par le requérant ou d'examiner si la remise gracieuse sollicitée est susceptible d'être accordée grâce à l'élargissement de son office de plein contentieux à l'ensemble des contentieux sociaux définis à l'article R. 722-5 du code de justice administrative (hors DALO)<sup>880</sup> : cela permet ainsi au requérant de ne pas obtenir seulement l'annulation de la décision attaquée mais de se voir reconnaître, le cas échéant, directement par le juge, le bénéfice de la prestation à laquelle il a droit, le juge se prononçant en tenant compte de tous les éléments de fait dont il dispose à la date de sa décision.

Les injonctions<sup>881</sup> que peut prononcer le juge administratif et les procédures d'exécution des décisions de justice tendent également à conforter la solution donnée à l'utilisateur dans les litiges qui l'opposent à l'administration. Le juge administratif fait pleinement usage des pouvoirs qui lui ont été reconnus en 1995, dans le prolongement de ceux, à caractère non-juridictionnel déjà détenus par le Conseil d'État depuis 1963, pour assurer la pleine exécution par l'administration des décisions qu'il prend<sup>882</sup>.

Enfin, la mise en place de la médiation en 2016<sup>883</sup> visait, pour sa part, à faire émerger des solutions de compromis entre les parties. Bien qu'encore modestes en volume (un peu plus de 2 000 médiations ont été ordonnées en 2022 par les juridictions administratives<sup>884</sup>), elles commencent à porter leurs fruits : près de la moitié des médiations engagées en première instance ont abouti à un accord (45%) et 15% en appel et la plupart des médiations engagées ont abouti dans des délais généralement compris entre 6 et 9 mois.

878 CE, Sec., 22 décembre 2017, [n° 395963](#), Rec.

879 CE, 22 mars 2018, *Association Novissen et autres*, [n° 415852](#), Rec.

880 CE, Sec., 3 juin 2019, n° 423001, n° 422873, n° 415040, n° 419903, Rec. : s'agissant de décisions déterminant les droits d'une personne en matière d'aide ou d'action sociale, de logement ou au titre des dispositions en faveur des travailleurs privés d'emploi, de refus de remise gracieuse d'un indu de prestation sociale, et de refus de prise en charge d'un jeune majeur par le service de l'aide sociale à l'enfance ; C. Malverti et C. Beauvils, « Le plein contentieux social : le mot et les choses » ; *AJDA*, n° 27, 29 juillet 2019, p. pp. 1568 à 1574. Le juge exerce également un office de plein contentieux s'agissant du chèque énergie (CE, 30 septembre 2019, [n° 427175](#), T.).

881 CE, 27 juillet 2015, [n° 367484](#), Rec. ; CE, 18 mars 2019, *Commune de Chambéry*, [n° 411462](#), T. ; CE, 6 décembre 2019, *Syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill*, [n° 417167](#), Rec.

882 CE, Ass., 10 juillet 2020, [n° 428409](#), Rec. ; 4 août 2021, Rec. ; 17 octobre 2022, Rec.

883 Prévues par la loi du 18 novembre 2016 et le décret n° 2017-566 du 18 avril 2017 relatif à la médiation dans les litiges relevant de la compétence du juge administratif.

884 97% d'entre elles par les tribunaux administratifs ; la plupart des cas à l'initiative du juge après l'enregistrement d'un recours ; une première médiation a été décidée par le Conseil d'État.

Si ces exemples tendent à illustrer le souci que peut avoir la juridiction administrative de faire reposer le moins possible la complexité sur l'utilisateur, elle **n'est toutefois pas exempte de critiques**. Aussi, n'est-il jamais inutile de **faire un exercice d'introspection et de se soumettre au regard de l'utilisateur ou de ses représentants**.

C'est ce qu'a fait le Conseil d'État en vue de la présente étude, à travers deux questionnaires qu'elle a adressés, pour le premier, aux magistrats de la juridiction administrative, pour le second à l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation ainsi qu'au Conseil national des Barreaux, lequel l'a diffusé à l'ensemble des barreaux. Les réponses collectées<sup>885</sup> donnent une première photographie des regards croisés des juges et des avocats sur la justice administrative en tant que service public (voir en annexe).

Pour compléter ce diagnostic, un webinaire a été organisé, en mars 2023, dans le cadre de la présente étude, avec les magistrats du ressort de la cour administrative d'appel de Douai. L'échange a permis de faire ressortir quelques pistes d'amélioration complémentaires en matière de contentieux sociaux. Il paraît notamment opportun de :

- renforcer le recours à l'aide juridictionnelle des bénéficiaires de prestations sociales qui y recourent très peu, ce qui nuit à leur droit ;
- développer un format « facile à lire et à comprendre » pour renforcer le niveau de suivi des formulaires de régularisation adressés par les juridictions aux requérants ;
- travailler sur les avis d'audience pour inciter les requérants à se rendre aux audiences<sup>886</sup> (les magistrats soulignent en effet que, dans bien des cas, la procédure orale est très utile pour dénouer des incompréhensions entre les parties) ;
- doter le juge d'un pouvoir d'injonction à la médiation, qui peine encore à rentrer dans la culture de certaines administrations.

En complément de ces éléments, il paraît utile de poursuivre la démarche auprès des usagers dans des modalités à préciser (questionnaire en ligne à destination des utilisateurs de Télérecours, questionnaire papier disponible dans l'ensemble des sites de la juridiction administrative), en s'appuyant par exemple, à l'instar de l'initiative récente du tribunal judiciaire de Lyon, sur un questionnaire inspiré de celui de la CEPEJ (Commission européenne pour l'efficacité de la justice) du Conseil de l'Europe). Dans une vision à 360°, il paraît utile également d'intégrer les agents des greffes à la réflexion.

885 La section a collecté 77 questionnaires exploitables émanant de magistrats (dont 70% de magistrats en poste dans les tribunaux administratifs et 25% dans les cours administratives d'appel), 23 d'avocats au Conseil et 20 d'avocats inscrits dans un barreau. Ces réponses ont fait l'objet d'un traitement anonyme.

886 Très peu d'utilisateurs se déplacent à l'audience, soit parce qu'ils n'ouvrent pas les courriers avec accusé de réception – les courriers simples présentant un meilleur taux de réponse, soit parce qu'ils habitent trop loin ou n'ont pas les moyens de se rendre à l'audience, soit enfin parce qu'ils ne voient pas l'intérêt ou ne se sentent pas « capables » d'y participer.



Enfin, de manière générale, la juridiction administrative, et le Conseil d'État en particulier, entendent continuer à contribuer à simplifier la vie des usagers, en signalant aux administrations concernées les difficultés rencontrées dans le cadre de leurs activités contentieuses, et pour le Conseil d'État, dans le cadre de ses activités consultatives et d'études (cf. engagement du Conseil d'État n° 5 de l'étude *Simplification et qualité du droit* de 2016).

### **Proposition n° 7 – Simplifier la vie des usagers.**

Pour simplifier la vie des usagers, il faut :

- penser l'action publique par le prisme des plus fragiles ;
- généraliser le recours au « dites-le nous une fois » et aux formulaires pré-remplis ;
- organiser l'action publique autour de moments de la vie des usagers en désignant à chaque fois un interlocuteur unique chargé de coordonner l'action des services concernés.

Un bilan doit être fait des simplifications mises en place durant la crise sanitaire pour examiner leur pérennisation. À cette fin, un exercice interministériel doit être mené sur la base du recensement des textes de simplification pris pendant cette période, réalisé par la présente étude.

Pour la juridiction administrative, poursuivre l'objectif de simplification de la vie de ses usagers à travers la simplification du langage, la mise en place d'une plateforme complétant les boîtes à idées et des retours d'expérience et de satisfaction des usagers. Plus généralement, contribuer à simplifier la vie des usagers des services publics en général en signalant aux autorités compétentes les difficultés rencontrées dans l'activité contentieuse de la juridiction administrative et, pour ce qui est du Conseil d'État, également dans ses missions consultatives et d'études.

## 2.2.3. Doter les politiques publiques des moyens nécessaires et prendre en compte d'emblée les questions d'« intendance »

Penser le *dernier kilomètre* dès le premier, c'est enfin s'assurer d'emblée, dès la conception des politiques publiques, que les conditions de leur exécution sont bien réunies et que « l'intendance [pourra] suivre » de manière effective, pour paraphraser la célèbre formule apocryphe attribuée au Général de Gaulle.

Ces questions d'intendance ne sont en effet pas du tout secondaires. Au contraire, elles conditionnent le succès ou non du *dernier kilomètre*. Certains acteurs publics en ont une conscience aiguë : les administrations régaliennes telles que l'armée ou l'administration fiscale, les collectivités territoriales, les opérateurs de l'État. Mais

dans notre système très « légicentré », il arrive qu'elles soient encore reléguées au second rang et que des réformes adoptées tardent parfois à se concrétiser sur le terrain, faute d'avoir suffisamment pris en compte leurs dimensions pratiques (exemple de la réforme de la procédure civile adoptée en décembre 2019<sup>887</sup> mais dont la traduction dans les systèmes d'information n'a pas été tout de suite mise en œuvre, faisant dire aux greffiers sur le terrain que « rien ne s'était passé »).

Cette question d'intendance repose sur trois fonctions-clefs : l'allocation de moyens proportionnés aux objectifs et la prise en compte de la chaîne logistique, la gestion du temps et l'importance des enjeux de maintenance.

- **Se doter des moyens proportionnés aux objectifs et davantage intégrer les questions de faisabilité au stade de la préparation des réformes**

Les questions de moyens et de logistique sont déterminantes dans l'atteinte du *dernier kilomètre*. Il importe dès lors de les intégrer dans le processus d'élaboration des réformes.

**La première garantie de succès d'une réforme est de s'assurer que les moyens consacrés aux objectifs seront d'emblée proportionnés aux objectifs poursuivis**, quitte, lorsque les moyens sont limités – surtout dans un contexte de maîtrise des finances publiques – à ajuster les objectifs à la réalité des moyens disponibles. Il n'y a en effet rien de pire que d'afficher des objectifs sans les moyens adéquats pour les atteindre et de décevoir les usagers. Aussi, paraît-il déterminant de procéder à une évaluation réaliste des moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés.

**Cette exigence doit ensuite conduire les administrations** à tirer les enseignements des succès ou échecs des réformes passées avant d'en engager de nouvelles ; ceci est d'autant plus important que les équipes bougent régulièrement et qu'il importe de garder trace de ces évaluations pour éviter de reproduire des erreurs ou, au contraire, capitaliser sur des succès. C'est ce à quoi se sont astreints, par exemple, l'UNEDIC<sup>888</sup> (institution gestionnaire de l'assurance chômage), l'association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS) et l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS – Caisse nationale des URSSAF – unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales-) en élaborant au tournant des années 2010 la réforme du recouvrement des contributions d'assurance chômage et des cotisations au régime de garantie de créances des salariés, dont l'objectif était notamment de simplifier les démarches des employeurs en réduisant leur nombre d'interlocuteurs et de déclarations à effectuer. Prenant acte des facteurs qui avaient causé l'échec de la réforme du régime social indépendant (RSI) en 2006, et notamment du défaut de convergence des systèmes d'information utilisés par les quatre réseaux de sécurité sociale pré-existants<sup>889</sup> ce qui avait conduit, lors de leur fusion, à de très nombreuses erreurs

887 Décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019 réformant la procédure civile.

888 Marque déposée en 2001, correspondant à l'acronyme originel de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce. L'UNEDIC est une association loi 1901.

889 ORGANIC (régime vieillesse invalidité décès des commerçants), la CANCAVA (caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale), l'AMPI (régime d'assurance maladie des indépendants) et l'ACOSS.



dans les reprises de données, la réforme du recouvrement mise en œuvre en 2011<sup>890</sup> a donné lieu, au préalable, à une phase de test au niveau de l'URSAFF de Paris, puis de celle du Rhône, et ne s'est pas faite par fusion de fichiers mais par l'intégration dans ceux de l'URSAFF des données émanant des autres organismes.

C'est également le même type de logique, qui a présidé à la préparation des nouvelles modalités de mise œuvre des mesures agro-environnementales, dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) pour la période 2023-2027. Prenant acte, là encore, des très grandes difficultés de gestion auxquelles l'agence de services et de paiement (ASP) avait été exposée lors de la programmation 2014-2022, faute d'avoir été associée aux arbitrages ayant conduit à confier aux régions la déclinaison du cadrage national, le ministère de l'agriculture a pris le soin de l'associer à la préparation de la PAC 2023-2027. Ainsi, les questions de faisabilité opérationnelle ont-elles pu être prises en compte dans les arbitrages politiques et la répartition des rôles respectifs de l'État et des régions dans la gestion des différentes mesures.

De même, **toute réforme ou production normative devrait systématiquement s'accompagner, au moment des arbitrages, d'un volet relatif à sa faisabilité**, intégrant les questions de systèmes d'information (interopérabilité, développements, prise en compte du RGPD dans les partages de données, etc.), de ressources humaines (plan de formation, recrutement, mobilité, etc.), ainsi que les modalités d'évaluation attendues des dispositifs envisagés. C'est manifestement l'un des éléments clés du succès de la réforme du prélèvement à la source, identifiée par l'immense majorité des personnes auditionnées, comme l'une des grandes réussites des dix dernières années du point de vue du *dernier kilomètre* (v. encadré ci-après), même si elle tend, à certains égards, à diluer l'effort de consentement à l'impôt du citoyen.

L'attention donnée aux **enjeux d'évaluation** ne doit pas être négligée. C'est en effet ce qui conditionne la capacité à mesurer finement, au fil du déploiement du projet ou de la politique publique, et ce y compris au niveau territorial, l'efficacité d'un dispositif, de pouvoir l'ajuster au besoin et de communiquer sur ces résultats *in fine*. C'est certainement ce qui a manqué au plan de relance et gagnera à être conforté dans la cadre du plan France 2030. Le même type de questionnement plane malheureusement également sur la mise en œuvre de l'aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales, qui doit entrer en vigueur d'ici la fin novembre 2023<sup>891</sup>. Si le bien-fondé de cette aide, qui pourra prendre la forme d'un prêt sans intérêt ou d'un don, n'est naturellement pas questionné – elle répond en effet à la dépendance matérielle à laquelle sont souvent exposées les victimes de violence et les aidera à quitter rapidement le foyer conjugal pour se mettre à l'abri et prendre un nouveau départ, ses modalités de mise en œuvre sont toutefois plus incertaines. Il n'est pas garanti en effet que le délai de cinq jours, prévu par la loi, entre le dépôt de plainte de la victime et le versement de l'aide

890 V. la [convention Unédic-Pôle emploi-Accoss-AGS](#) du 17 décembre 2010 relative au recouvrement des contributions et cotisations dues par les employeurs.

891 Loi n° 2023-140 du 28 février 2023 créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales.

par la CAF pourra être tenu en toutes circonstances, notamment si la victime n'est pas encore connue de la CAF et ne dispose pas de compte séparé de son conjoint violent. Aussi, paraît-il important de veiller d'emblée aux questions de faisabilité pour ne pas décevoir *in fine* les espoirs d'une réforme bienvenue.

**Un autre moyen de s'assurer de la faisabilité des réformes est de se prêter, dans toute la mesure du possible, à des cas pratiques pour en tester la pertinence et l'acceptabilité.** C'est ce que font par exemple certains corps d'inspection, en s'appuyant sur des panels d'utilisateurs, avant de formaliser certaines propositions (exemple de l'IGAS dans le cadre de ses travaux sur la retraite pour inaptitude<sup>892</sup>). C'était aussi l'ambition des « tests ATE » (pour administration territoriale de l'État), prévus en 2013<sup>893</sup> et dont l'objectif était de tester sur un groupe de préfets ou de chefs de services déconcentrés les instructions et circulaires ayant un impact sur les missions et l'organisation des services déconcentrés avant diffusion à tous. Ces pratiques, qui n'ont toutefois guère prospéré (hormis quelques exceptions en 2019 et durant la crise sanitaire), mériteraient d'être remises au goût du jour. Aussi pourrait-on envisager de systématiser, dans toute la mesure du possible, le recours à des panels d'usagers ou d'agents ou acteurs chargés de la mise en œuvre des réformes envisagées.

**Enfin, il y aurait certainement matière à renforcer le volet faisabilité des études d'impact associées aux projets de loi** afin de s'assurer qu'elles réunissent d'emblée les conditions du *dernier kilomètre*. Ces développements consacrés à la logistique des réformes devraient d'abord préciser les **moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs**, traiter les questions relatives aux systèmes d'information, aux ressources humaines et à l'évaluation attendue de la réforme, et comporter également un **bilan des retours de terrain**, ainsi que **l'analyse des différences options possibles**, dont celle du statu quo (à travers l'approche dite de « l'option zéro » consistant à analyser les marges d'amélioration possibles à droit constant). Sur cette base, le Conseil d'État serait ainsi mieux à même de questionner la mise en œuvre concrète des politiques publiques lors du passage en sections administratives des projets de loi<sup>894</sup>. Enfin, ces études d'impact élargies gagneraient certainement à être étendues à d'autres types de normes, et notamment aux propositions de loi, ainsi que l'a suggéré la présidente de l'Assemblée nationale lors de la conférence de clôture du cycle sur le *dernier kilomètre*. L'élaboration de ces études nécessite, en toute hypothèse, de prendre du temps.

892 IGAS, Les retraites pour inaptitude, *op. cit.*

893 Le test ATE découle de la décision n° 11 du CIMAP du 2 avril 2013 : « *Les conséquences sur les services déconcentrés des textes législatifs et réglementaires intéressant les missions ou l'organisation des services déconcentrés, au niveau régional comme départemental, feront désormais l'objet d'une étude d'impact préalable. Sur le modèle du "test PME", un "test ATE" sera réalisé sur les instructions et circulaires à destination de ces services.* »

894 Pour un ex. récent d'avis s'interrogeant sur les limites d'une étude d'impact dans sa dimension pratique, v. CE, *Avis sur un projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables*, 15 et 22 septembre 2022, [n° 405732](#).



### **Encadré n° 21 – Le prélèvement à la source : succès d’une méthode et d’une réforme qui a pris son temps pour être mise en œuvre**

Le prélèvement à la source permet de collecter directement l’impôt sur le revenu des contribuables. Les tiers collecteurs (employeurs, caisses de retraite, Pôle Emploi, Assurance maladie) assurent eux-mêmes le prélèvement de l’impôt sur les revenus des salariés et ce selon un taux calculé par l’administration fiscale.

Envisagée à plusieurs reprises depuis 1973, la réforme du prélèvement à la source est finalement entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019. La conception et la mise en place en un peu plus de trois ans du prélèvement à la source et ses effets positifs pour les contribuables, l’administration et les finances publiques<sup>895</sup> en font un exemple emblématique d’une réforme réussie de « dernier kilomètre ».

La réussite de cette réforme tient à une série de « facteurs clés de succès » : portage politique, organisation de l’administration, construction du système d’informations sur la base de la déclaration sociale nominative, accompagnement spécifique des agents, prise en compte des contribuables dès la phase d’élaboration de la réforme jusqu’à son déploiement.

#### **Un haut niveau de portage politique**

La réforme du prélèvement à la source – à cheval sur deux quinquennats – a bénéficié d’un portage politique au plus haut niveau et constant lors des phases de conception, de mise en œuvre et d’entrée en vigueur. Les autorités politiques ont assuré « le service après-vente de la réforme » y compris après son entrée en vigueur.

Après l’annonce en 2015 de la mise en place du prélèvement à la source par le président de la République, les ministres chargés des finances et du budget fixent à l’administration un objectif clair : la « contemporanéisation » à fréquence mensuelle de l’impôt en fonction des revenus, tout en lui laissant le soin de trouver les voies et moyens pour atteindre cet objectif.

Tout au long des travaux de conception et de mise en place, les ministres ont porté la réforme, notamment lors de réunions à fréquence hebdomadaire en lien avec les administrations, s’en sont approprié les enjeux-clés et ont arbitré ses points essentiels. Le chantier de la réforme a été découpé en plusieurs blocs : ses grands principes, l’année de transition, les réductions et crédits d’impôt, les revenus des indépendants et les revenus fonciers. Chaque bloc a fait l’objet de travaux dédiés approfondis présentés dans le détail aux ministres.

Les ministres successifs ont également assuré un portage public de la réforme à la fois dans les médias et sur le terrain grâce à des déplacements en province pour présenter le prélèvement à la source aux acteurs économiques (entreprises, chambres consulaires), aux contribuables et aux collecteurs. Le Gouvernement s’est notamment appuyé sur la presse quotidienne régionale afin de relayer ses messages sur le terrain. Il est à noter que la réforme a globalement été perçue comme étant

895 Le prélèvement à la source permet une collecte plus rapide de l’impôt, mieux ajusté à la conjoncture. En outre, il permet de créer un lien direct entre l’administration et les contribuables mobilisable pour l’application des crédits d’impôt ou encore pour l’octroi d’aides.

positive du point de vue des contribuables dans les sondages réalisés à ce sujet. Enfin, les ministres successifs ont porté le projet devant le Parlement dès la phase de conception et de mise en place de la réforme. Afin d’apporter des réponses concrètes aux préoccupations relayées par les parlementaires, le Gouvernement a pu s’appuyer sur une étude d’impact produite par la direction de la législation fiscale (DLF) présentant une centaine de cas de la vie quotidienne et des micro-simulations des effets de l’entrée en vigueur du prélèvement à la source. L’Inspection générale des finances a également expertisé la réforme confirmant sa bonne conception tout en y apportant des ajustements paramétriques intégrés à la loi de finances pour 2018.

#### **Une organisation efficace et un engagement fort de l’administration pour concevoir et mettre en place la réforme**

La réforme a été essentiellement conduite par la DGFIP (et en son sein par la DLF), en lien avec la direction de la sécurité sociale. Dès le début de l’exercice de conception de la réforme, le choix a été fait par le directeur général des finances publiques et la directrice de la législation fiscale d’en faire leur priorité absolue. Ceci s’est traduit par une focalisation des efforts humains, financiers et informatiques sur la réforme du prélèvement à la source **tout en assumant de ralentir d’autres projets.**

Entre l’automne 2015 et fin 2016, la DLF a conçu la réforme. La mise en place de la réforme a été assurée par une « équipe projet » de la DGFIP de taille restreinte (4 à 7 personnes), directement rattachée au DGFIP :

- L’équipe comprenait notamment une cheffe de mission<sup>896</sup>, un directeur de projet et des agents issus de différents services de la DGFIP. Afin d’éviter les coûts de coordination au sein de la DGFIP, le choix a été fait de ne pas « doubler » l’ensemble des métiers au sein de cette équipe.
- « L’équipe projet » a également fait le lien avec les autres directions du ministère chargé des Finances : avec la direction générale du Trésor afin d’évaluer l’impact économique de la réforme et avec la direction du budget pour en appréhender l’impact budgétaire.

**Les enjeux de transformation administrative et les chantiers informatiques ont nécessité un temps de préparation significatif** de plus de trois ans. Les parties prenantes, y compris politiques, ont accepté de consacrer un an de plus à la préparation de la réforme afin qu’elle soit réussie et ne présente pas d’imperfections notamment sur le plan fonctionnel<sup>897</sup>.

La coordination interministérielle des administrations s’est révélée efficace. D’abord, la direction de la sécurité sociale a été largement impliquée dans les échanges, et ce, compte tenu du rôle joué par la déclaration sociale nominative dans le déploiement informatique du prélèvement à la source. Ensuite, les représentants des collecteurs publics (dont l’Agence centrale des organismes de sécurité sociale, la Caisse nationale d’assurance vieillesse, la Caisse nationale d’assurance maladie, Pôle emploi) ont été consultés à plusieurs reprises et, en

896 Laquelle était cheffe de bureau puis sous-directrice à la DGFIP.

897 L’avis du Conseil d’État a même été sollicité en amont de la préparation du projet de loi de finances (avis n° 391632 du 7 juillet 2016 dont le contenu a ensuite inspiré le projet de loi).



particulier, dès la phase de conception de la réforme. Enfin, des échanges utiles et efficaces ont pu être menés avec la CNIL dans la mesure où le prélèvement à la source impliquait la collecte d'informations personnelles.

### **Sur le plan informatique, une réforme s'appuyant sur l'acquis de la déclaration sociale nominative**

La DLF et la DGFIP ont fait très tôt le choix de s'appuyer sur le système existant de la déclaration sociale nominative (DSN) pour deux raisons. D'une part, la DSN permettait déjà la production mensuelle par les logiciels de paie de la quasi-totalité des données nécessaires pour appréhender les revenus des contribuables. Le prélèvement à la source a toutefois nécessité des améliorations substantielles en qualité et fiabilité des données de la DSN. D'autre part, les délais contraints de la réforme (moins de 4 ans) ne permettaient pas d'envisager de construire des systèmes d'informations spécifiquement dédiés au prélèvement à la source.

Les administrations, le GIP « Modernisation des Déclarations Sociales » et une cinquantaine d'éditeurs de paie ont travaillé ensemble pour modifier une quarantaine d'applications. Il est important de noter que la mise en place du prélèvement à la source a nécessité la construction d'un logiciel spécifique – PASRAU (prélèvement à la source pour les revenus autres) – pour les opérateurs hors DSN. La coopération de l'ensemble de ces acteurs a été marquée par l'écoute et la pédagogie sans imposer aux éditeurs de paie des solutions préconçues. Par ailleurs, le phasage des travaux informatiques a permis la mise en place de campagnes de tests<sup>898</sup> dès l'été 2017 puis tout au long de l'année 2018 afin d'identifier en amont les erreurs et anomalies.

Au total, la réforme s'est traduite sur le plan informatique par un échange entre administrations et les employeurs d'un taux personnalisé<sup>899</sup> via la DSN & PASRAU.

Le succès de la réforme sur le plan informatique tient sans aucun doute au fait que les administrations ont su trouver le bon équilibre entre s'appuyer sur les logiciels et processus existants et s'appuyer sur les parties prenantes externes.

### **Un accompagnement spécifique des agents**

Les agents de la DGFIP ont été accompagnés dans le cadre de la mise en place de la réforme du prélèvement à la source. Près de 40 000 agents ont bénéficié de séquences d'information et de formation à la réforme. Des instructions spécifiques ont été rédigées à destination des agents. L'étude d'impact précédemment évoquée permettait également aux agents de répondre à la grande majorité des questions qui leur étaient posées. Compte tenu de la charge de travail associée à la réforme, les agents de la DGFIP ont assez largement bénéficié d'une prime ponctuelle allouée à cette fin.

Un réseau d'accompagnement des agents a également été mis en place : lorsque les agents n'avaient pas de réponse à des interrogations des contribuables, ils

898 La DSS et la DGFIP ont, pour leur part, conduit un long dialogue avec tous les représentants des déclarants, privés et publics et prévu des phases de test, en particulier pour PASRAU.

899 Ce taux pouvant être modifié à tout moment par le contribuable bénéficiaire des revenus, dans une certaine marge et au prix de sanctions en cas d'exagération.

obtenaient, sous 48 h, des éléments de réponse de la part des services centraux.  
**Des contribuables écoutés et accompagnés dès la phase de conception jusqu'au déploiement du prélèvement à la source**

Les contribuables ont été écoutés et mobilisés dès la conception de la réforme. L'administration a veillé très tôt à concevoir une réforme qui soit lisible et compréhensible pour les contribuables. Des échantillons d'utilisateurs représentatifs des contribuables ont participé à l'occasion d'ateliers à la construction de l'interface informatique, l'amélioration de son ergonomie et la simplification du vocabulaire.

L'écoute des parties prenantes a contribué à faire évoluer les paramètres de la réforme. Ainsi, initialement, il avait été envisagé de demander aux indépendants de faire un acompte mensuel sur la base d'un mini-compte de résultat permettant de mettre à jour tous les mois leur taux de prélèvement. Les échanges avec le MEDEF, la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) et l'Union professionnelle artisanale (UPA) ont permis de mettre en évidence la grande complexité d'un tel processus qui aurait pu créer un rejet de la réforme. Le choix a été fait in fine de confier à la DGFIP le calcul du taux sur la base des déclarations et qu'en cas de changement important de leurs revenus, les indépendants pourraient l'ajuster spontanément.

Le lancement du prélèvement à la source dès septembre 2018 a également permis aux contribuables d'appréhender le dispositif en amont de son entrée en vigueur et de poser des questions à l'administration. Lors de ce déploiement, l'administration a assuré un accompagnement multicanal des contribuables dans les guichets, dans les centres d'appels (numéro national d'assistance à la mise en place du prélèvement à la source), sur internet (réseaux sociaux, facebook live) et dans les médias.

Il est d'ailleurs important de noter qu'afin de consacrer suffisamment de moyens humains à la réforme du prélèvement à la source, la trajectoire de baisse des emplois de la DGFIP a été infléchi au moment de son entrée en vigueur, l'objectif étant de mobiliser des agents pour assurer l'assistance téléphonique ou encore la prise en charge des usagers aux guichets.

Source : Inspection générale des finances, Contribution pour la présente étude, février 2023.



## ■ Se donner le temps de l'action publique

Conséquence du progrès technologique et des changements sociaux à l'œuvre depuis une cinquantaine d'années et notamment depuis la fin du XX<sup>e</sup>, le rythme de vie s'accélère. On assiste à un « raccourcissement ou une densification des épisodes d'action », une forme de dictature de l'urgence et un manque de temps généralisé, « engendrant du stress, ainsi que la peur de ne plus pouvoir suivre »<sup>900</sup>.

Cette accélération du temps, à laquelle n'échappent ni les administrations ni les usagers, fait peser sur les premières le risque de voir l'affichage prendre le pas sur l'efficacité de la politique (i.e. « cet ensemble de desseins continus, de décisions mûries, de mesures conduites à leur terme qu'on appelle une politique »<sup>901</sup>). Pour contourner ce risque, il importe de **reprenre la maîtrise du temps au niveau de l'administration centrale et de calibrer le temps des réformes.**

Cette exigence passe tout d'abord par un **desserrement du calendrier de la production normative** afin notamment de prendre le temps d'y associer les parties prenantes et de s'assurer des conditions d'exécution des textes. L'Allemagne partage ce même objectif. Sa commission de contrôle des normes (« Normenkontrollrat – NKR », équivalent du Conseil national d'évaluation des normes mais avec des compétences élargies à l'ensemble de la production normative), déplorant elle aussi la trop grande précipitation de cette dernière, recommande de modifier la procédure d'élaboration de la loi en prenant davantage en considération les avis des autorités chargées de leur application pour éviter les dysfonctionnements et les trop nombreuses corrections *a posteriori* et en lui laissant le temps d'exercer son contrôle sur le coût et la qualité des normes. Le contrat de coalition liant la majorité au pouvoir a pris acte de cette recommandation en se donnant pour objectif d'améliorer la production normative par une meilleure discussion interministérielle des projets, une plus grande inclusion dans le processus d'élaboration des avis de praticiens, qu'ils soient experts ou destinataires de la norme, et une plus grande prise en considération des avis et expériences des communes et Länder, chargés de l'application de la norme.

Pour concrétiser ce même objectif en France, il pourrait être envisagé, d'une part, d'inviter les ministères à se doter d'une frise prévisionnelle de la production normative et des projets de réformes, tenant compte de l'association des parties prenantes aux travaux, d'autre part, de confier au Secrétariat général du Gouvernement le soin d'élaborer sur cette base pour le Cabinet de la Première ministre un calendrier à six mois de l'activité normative interministérielle.

Il convient ensuite de **se donner des étapes et des jalons réalistes de mise en œuvre des réformes jusqu'au dernier kilomètre.** Il importe de veiller à ce titre à pas mettre en difficulté leur concrétisation et la perception que peuvent en avoir certains bénéficiaires par des calendriers trop rapides.

900 H. Rosa, *Accélération, Une critique sociale du temps*, éd. La Découverte, 2013.

901 C. de Gaulle, *Mémoires de guerre*, 1954, p. 4.

## **Encadré n° 22 – L'engagement pour le renouveau du bassin minier : une mise en œuvre à marche rapide**

*L'engagement pris par l'État, la région Hauts-de-France, les départements du Nord et du Pas-de-Calais et huit intercommunalités en mars 2017 pour le renouveau du bassin minier sur une durée de dix ans, avec notamment la rénovation thermique de plus de 23 000 logements dans les cités minières, en donne une illustration.*

*De 2017 à 2021, le travail partenarial s'est principalement organisé autour de la rénovation intégrée de 35 cités minières, couplant réhabilitation des logements, rénovation urbaine et accompagnement social des habitants. À la fin du mois de novembre 2022, environ 9 555 réhabilitations de logement étaient financées et 7 045 livrées, et les retombées en termes d'insertion ont largement dépassé les objectifs fixés dans les clauses sociales des marchés BTP.*

*En 2022, le Président de la République a fixé un objectif d'accélération du financement du volet « réhabilitation des logements », dans le but de consommer d'ici fin 2023 la totalité des aides à la pierre promises dans le cadre de l'engagement pour le renouveau du bassin minier (100 millions d'euros en tout).*

*L'ensemble des acteurs se sont donc mis en situation d'atteindre cet objectif : d'ici fin 2023, les 35 opérations prioritaires seront ainsi toutes engagées. En complément, État et région ont mobilisé des crédits pour entamer le volet « rénovation urbaine » de ces 35 opérations afin d'embellir le cadre de vie, créer des espaces de rencontre, désenclaver les cités et les adapter au changement climatique.*

*Sur le terrain, les bailleurs sociaux (Maisons et Cités et SIA) ont, pour leur part, mobilisé des équipes afin de convaincre les habitants de quitter leur logement provisoirement le temps de la réhabilitation ou définitivement s'il n'était plus adapté à la composition familiale. Pour certains, l'opération n'est pas toujours évidente ; il s'agit en effet de maisons qu'ils occupent parfois depuis toujours et ont eux-mêmes réhabilités... Les bailleurs sociaux ont également passé un accord-cadre pour mener à bien l'ampleur des chantiers de réhabilitation (11 attributaires, dont 65% de PME du bassin minier), recruté des lean managers pour piloter, au plus juste, le calendrier des réhabilitations et les interventions successives des corps de métiers, et passé des conventions avec GRDF et ENEDIS afin de disposer de guichets uniques et de réduire les délais de réalisation des prestations chauffage et électricité. Le chantier fait cependant face à des tensions sur certains métiers (électriciens, plaquistes et chauffagistes), des difficultés d'approvisionnement de certains matériaux (en particulier le métis – matériau à base de tissus recyclés) et une augmentation des prix sur l'aménagement des espaces verts.*

*L'ambition du projet sera tenue, mais peut-être au prix de quelques ajustements sur le calendrier du dernier kilomètre.*

Enfin, le succès des réformes tient bien souvent au fait de les avoir assorties de **mesures transitoires**. C'est ce qui a conduit par exemple la juridiction administrative à solliciter un délai de six mois entre l'adoption de la loi du 30 juin 2000 portant création des mesures de référés et son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2001, le temps de mettre en place les outils de réception et de traitement des requêtes en référé. Le défaut de mesures transitoires peut en outre porter atteinte à l'objectif même d'une réforme, ce qui peut conduire, dans certaines circonstances, le juge administratif à en sanctionner l'absence<sup>902</sup>.

#### ■ Ne pas négliger les enjeux de maintenance

L'importance donnée ces dernières années à la notion de politique publique a parfois eu pour conséquence de négliger la notion plus traditionnelle de service public. Derrière les mots, il y a une réalité concrète pour les usagers : la politique publique a tendance à être réinventée régulièrement, à privilégier l'innovation, là où le service public privilégié la stabilité, la continuité, le temps long.

Plusieurs des responsables publics auditionnés au cours de l'étude ont fait état d'une certaine tendance, au cours des dernières années voire décennies, à miser sur le neuf et à négliger l'ancien, la création sur la maintenance. Les secteurs ferroviaire et nucléaire en donnent des exemples malheureusement édifiants. On pourrait ajouter à ce constat le défaut d'entretien chronique des ponts et ouvrages d'art, dont la tragédie du pont de Gênes a permis de prendre conscience en 2018 : une mission d'audit lancée à la suite de cette catastrophe a permis de relever que 30 000 à 35 000 ponts seraient dans un mauvais état structurel dans notre pays (environ un sur cinq), dont une très grande majorité relevant de collectivités territoriales (communes et départements)<sup>903</sup>. Le même constat s'applique également aux réseaux d'adduction d'eau potable dont l'Office français de la biodiversité relève qu'ils laissent s'échapper 20% de l'eau potable mise en distribution<sup>904</sup> (937 millions de mètres cubes d'eau perdus chaque année, soit l'équivalent de la consommation annuelle de 18 millions d'habitants – les régions Ile-de-France et Occitanie réunies).<sup>905</sup> Et on pourrait multiplier ainsi les exemples (prisons<sup>906</sup>, écoles à Marseille,...).

Si ces constats invitent certainement à investir dans l'entretien des réseaux et équipements publics pour en assurer la sécurité et la pérennité, ils conduisent également à réfléchir aux priorités de l'action publique. Faire mieux fonctionner l'existant et régler les problèmes qui se posent devraient absorber autant d'attention, si ce n'est plus, de la part des acteurs publics que de miser en priorité sur la nouveauté.

902 CE, 7 décembre 2016, *Union des chirurgiens de France*, n° 389036, T. ; CE, 5 décembre 2018, *Société Tereos France*, n° 410877.

903 Sénat, *Les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale sur le volet « suivi des recommandations de la commission de 2019 en matière de sécurité des ponts et des ouvrages d'art »*, Rapport d'information n° 669, juin 2022.

904 Office français de la biodiversité, Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, *10<sup>e</sup>-rapport (données 2018)*, 2021.

905 <https://www.francebleu.fr/infos/societe/comment-un-milliard-de-m3-d-eau-potable-sont-perdus-chaque-annee-en-france-1842169>.

906 CE, 22 décembre 2012, *Office international français des prisons*, n° 364584, Rec.

Il serait utile à cet égard de traduire ce souci dans les outils de la gestion publique, en intégrant par exemple, comme le recommande le Sénat, certaines dépenses de maintenance dans la section « investissement » des budgets des collectivités territoriales (ex : des dépenses de maintenance, d'entretien et de réparation des ponts et ouvrages d'art qu'il suggère d'intégrer dans cette section pour une période transitoire de 10 ans afin d'inciter les collectivités à engager les travaux en la matière)<sup>907</sup>.

#### **Proposition n° 8 – Doter les politiques publiques des moyens nécessaires et prendre en compte d'emblée les questions d'intendance.**

Les questions de mise en œuvre opérationnelle doivent être prises en compte dès le départ :

- en se dotant des moyens proportionnés aux objectifs ;
- en veillant à ce que les arbitrages prennent d'emblée en compte les questions de faisabilité (systèmes d'information, critères d'évaluation) ;
- en faisant des retours d'expérience pour tirer les enseignements des échecs ou de succès passés ;
- en soumettant les dispositifs à des cas pratiques.

Toute étude d'impact comportera ainsi un volet faisabilité détaillant les conditions concrètes de mise en œuvre des réformes envisagées. Le Conseil d'État sera particulièrement attentif au volet faisabilité des études d'impact.

Il est nécessaire de donner du temps à l'action publique, notamment en desserrant le calendrier de la production normative, en fixant des étapes et des jalons réalistes pour mettre en œuvre les réformes et en prévoyant des mesures transitoires.

Toute l'attention nécessaire doit être portée aux enjeux de maintenance, notamment pour l'entretien des réseaux : assurer le fonctionnement de ce qui existe plutôt que de privilégier ce qui est nouveau.

907 Sénat, *Suivi des recommandations de la commission de 2019 en matière de sécurité des ponts et des ouvrages d'art*, op. cit., p. 66.



## 2.3. Faire confiance

Les difficultés rencontrées dans la réalisation du *dernier kilomètre* de l'action publique trouvent une bonne partie de leur cause profonde dans un manque de confiance récurrent entre les acteurs. Ceci est vrai, ainsi qu'en ont témoigné beaucoup de personnes auditionnées, à tous les niveaux : tant des acteurs publics envers les usagers que des usagers envers les acteurs publics mais aussi entre les acteurs publics eux-mêmes : de l'État envers les collectivités territoriales ainsi que de ces mêmes collectivités envers l'État, et même de l'État central envers les acteurs de terrain, sans parler de la méfiance qui a pu se développer entre les responsables politiques et l'encadrement de la fonction publique... Cette véritable « crise de confiance » rend difficile une action publique au plus proche des réalités concrètes des usagers, des spécificités « du terrain » tant il est vrai que, « *quand la défiance s'installe, les autres institutions ont du mal à fonctionner.* »<sup>908</sup> Même si cette question dépasse, dans ses dimensions comme dans ses causes et ses conséquences<sup>909</sup>, la seule problématique du *dernier kilomètre*, il nous paraît difficile de prétendre proposer des solutions pour permettre à l'action publique de mieux atteindre sa cible sans prendre en compte cet enjeu de confiance. Tout en étant conscients de l'ampleur du défi, il paraît ainsi indispensable de subsister à cette culture de la méfiance généralisée **une méthode de l'action publique basée sur la confiance.**

Deux conditions doivent être remplies pour lui donner sa pleine efficacité. Il importe, d'une part, de considérer le *dernier kilomètre* comme un travail d'équipe et donc de **redonner sa pleine valeur à l'action des agents publics et, plus globalement, de tous les acteurs de la chaîne de production, d'autre part, de rendre chacun acteur de ce changement de méthode.** La confiance doit non seulement être érigée comme une méthode d'action, mais elle doit aussi, et avant tout peut-être, inspirer chacun des niveaux de l'action publique.

### 2.3.1. Faire le dernier kilomètre avec tous les acteurs et agents publics

Ultime maillon de la chaîne, le *dernier kilomètre* dépend pour son succès de l'engagement des agents publics, dont on a vu qu'ils n'en manquaient pas mais qu'ils s'essouffaient, ainsi que du relais d'acteurs légitimes.

908 P. Rosanvallon, « [La question de la légitimité démocratique : l'exemple de la Justice](#) », *Après-demain*, vol. 30, NF, n° 2, 2014, pp. 5-6.

909 V. les travaux à ce titre de Pierre Rosanvallon, qui fait de la confiance « *la plus précieuse des institutions invisibles* » (*Les épreuves de la vie,...*, op. cit., p. 138).

#### ***a. Valoriser et donner aux agents publics les moyens de contribuer à la réussite du dernier kilomètre de l'action publique***

La première partie de l'étude illustre à quel point l'action publique s'était adaptée au cours des dernières décennies (cf. l'exemple de la numérisation), loin de la perception d'agents publics qui seraient rétifs au changement. Au contraire, cette année de travaux, notamment les nombreuses auditions et les échanges sur le terrain, a permis de mettre en lumière **l'attachement prégnant et unanime des acteurs rencontrés au service public et à l'intérêt général.** Des médecins et des soignants dévoués aux patients ou aux personnes dépendantes qu'ils soignent. Des agents dans les mairies, les CCAS, les maisons France Services, les préfectures, les MDPH, les CAF, les CPAM, les CARSAT, les caisses de MSA, les URSSAF, les missions locales et les guichets de Pôle emploi, les consulats, les tribunaux, soucieux de vouloir renseigner utilement les usagers. Des responsables d'administrations centrales qui ne comptent pas leurs heures, des communautés éducatives conscientes de leur responsabilité vis-à-vis des enfants et des jeunes, des policiers, des gendarmes et pompiers cherchant à intervenir au plus vite pour dénouer les situations difficiles, des juges attentifs à formuler les décisions justes, etc. Ces agents engagés se découragent pour beaucoup et se posent, pour certains, la question du sens de leur travail. Il est frappant de constater que, bien qu'ayant en partage ce sens du service public et cette volonté de délivrer un service de la meilleure qualité possible, la confiance reste insuffisante entre les différents acteurs, le réflexe étant trop souvent celui de la méfiance voire de la défiance.

A cet égard, les acteurs de l'action publique pourraient s'inspirer davantage de ce que pratiquent les armées, pour lesquelles le souci du *dernier kilomètre* présente une dimension existentielle et conditionne en réalité l'engagement de chacun, qui implique de faire confiance à son partenaire.

Voici par exemple ce qu'en dit la charte de commandement de l'armée de terre, en vigueur depuis 2016 (v. encadré ci-après).

#### **Encadré n° 23 – Charte de commandement de l'armée de terre<sup>910</sup>**

« *Quatre conditions principales permettent de créer [la] fraternité [nécessaire à la direction de l'action militaire]. Il s'agit de responsabiliser les individus, de les valoriser, de créer une profonde satisfaction de servir et d'aboutir à une discipline librement consentie. De toute évidence, ces conditions s'enchaînent logiquement, chacune agissant sur les autres en retour.*

*Il faut tout d'abord **responsabiliser chacun.** L'idée selon laquelle il existerait, au sein d'un groupe, « les responsables et les autres » est pernicieuse car elle pose en principe la déresponsabilisation des exécutants. Certes, il y a des chefs et des subordonnés mais tous sont responsables de leurs actes dans la réalisation d'une œuvre commune, sans quoi les chefs s'épuisent à créer et entretenir un mouvement et à susciter des initiatives qui ne demanderaient qu'à s'exprimer*

910 État-major de l'armée de terre, [L'exercice du commandement dans l'armée de terre, Commandement et Fraternité](#), mai 2016, p. 16-17.





spontanément. Nul n'est dépourvu de talents. Responsabiliser chacun, c'est en réalité reconnaître ses talents et l'encourager à les exprimer.

Responsabiliser, c'est aussi **valoriser les individus**, donc les pousser à donner toujours davantage d'eux-mêmes en développant en eux la claire conscience de ce qu'ils apportent et sont susceptibles d'apporter à la collectivité. C'est bien la valorisation des individus qui fait naître, au-delà de la responsabilité individuelle, le sentiment d'une responsabilité collective, celle-ci constituant l'un des fondements de la cohésion.

Ainsi valorisés, les subordonnés éprouvent une **profonde satisfaction de servir**, quelle que soit leur place dans la hiérarchie. De cette satisfaction découle le plein épanouissement des hommes, source première de leur motivation et de leur désir de bien faire, d'où un élan supplémentaire conféré à la valorisation et à la responsabilisation. Cette satisfaction de servir ne peut émerger que si, dans les relations de commandement, se répondent le dévouement que l'on attend naturellement des subordonnés vis-à-vis de leurs chefs et celui que ceux-ci manifestent à l'égard de leurs subordonnés.

Lorsque les subordonnés se sentent responsabilisés, c'est-à-dire reconnus, et qu'ils puisent une réelle satisfaction dans l'exercice quotidien de leur métier, ils acceptent spontanément les exigences d'une discipline dont ils comprennent mieux les raisons et dont les caractères particuliers résultent de la nature de l'action de combat. Cette **discipline librement consentie** est la quatrième condition de la fraternité. Elle achève d'ordonner les efforts de tous pour le succès de l'action commune.

Ces quatre conditions engendrent ainsi un « cercle vertueux » du commandement : au fur et à mesure que chacune d'elle se réalise, les autres se renforcent jusqu'à créer un élan que le chef n'a plus à susciter, mais seulement à orienter.

Il s'agit bien, en responsabilisant et en valorisant les subordonnés, de leur porter l'attention qu'ils méritent. Il s'agit bien, en leur offrant la satisfaction de servir, de les respecter. En les conduisant à précéder l'ordre par une discipline librement consentie, il s'agit bien de les grandir. Il s'agit bien, en un mot, de les aimer. »

Si naturellement l'action civile n'exige pas de l'agent public la même nature d'engagement que celle attendue d'un militaire, il n'en reste pas moins que le cercle vertueux auquel appelle cette charte de commandement doit pouvoir l'inspirer.

**En premier lieu, il importe de former les acteurs publics aux enjeux du « dernier kilomètre »** et de faire de ces enjeux des outils de recrutement et de gestion des personnes contribuant à l'action publique. Les douze propositions de la présente étude, dont certains éléments figurent d'ores et déjà dans le contenu des formations initiales et continues dispensées par certaines écoles de la fonction publique, gagneraient à devenir des fondamentaux incontournables du cursus de formation de ces écoles, quels qu'en soient le champ (écoles généralistes, d'ingénieurs, de la santé publique, du secteur social, de la sécurité sociale, de la culture, écoles relevant des politiques régaliennes, etc.), les pans de la fonction publique concernés (État, territoriale ou hospitalière) et les postes d'affectation et les niveaux de

responsabilités en sortie d'école. Il serait utile également que le ministère de l'enseignement supérieur introduise certains éléments relatifs à la relation à l'utilisateur dans le *curriculum* d'un certain nombre de formations aux métiers de contact avec le public, et notamment aux métiers de la santé et de l'aide à la personne. En outre, ces propositions pourraient devenir des éléments d'une « **charte des engagements de l'action publique** », dont le format et le contenu auraient naturellement vocation à être adaptés, structure par structure dans le cadre du dialogue social, et pourrait être soumise à la signature de toute personne rejoignant l'administration à titre contractuel ou dans le cadre d'engagements civiques (services civiques) ou de leur formation (apprentis, stagiaires) l'administration. Cette « charte des engagements » devrait devenir un outil de travail quotidien des cadres de la fonction publique, à l'instar de la doctrine de commandement des militaires précitée. C'est la démarche qu'a entreprise, par exemple, la ville de Douai en élaborant une forme de « manifeste des valeurs du manager de la ville ».

**En deuxième lieu, avoir exercé sur le terrain devrait devenir un élément de valorisation pour accéder à des fonctions d'encadrement supérieur.** De même que tous les généraux ont été un jour lieutenants, il paraît crucial pour pouvoir élaborer la norme ou orienter l'action publique de pouvoir se prévaloir ou s'appuyer sur une expérience de *dernier kilomètre*. C'est en effet le moyen le plus sûr d'éviter les erreurs de projection de convictions théoriques sur la réalité. C'est aussi, de façon positive, le moyen de doter le système d'outils de compréhension mutuelle et d'éléments capables de jouer un rôle de trait d'union entre le niveau central et le niveau territorial.

Cette expérience opérationnelle doit être largement encouragée. Elle doit passer par la valorisation dans les parcours professionnels des personnes ayant exercé dans les services déconcentrés de l'État dans une **approche de filières**. On retrouve cette logique de **parcours alternés** au cœur de la réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État, avec l'introduction par exemple de règles conditionnant les changements de grade à des obligations de mobilité, comme c'est le cas par exemple pour les magistrats de l'ordre judiciaire. Mais d'autres terrains sont également possibles : celui des opérateurs de l'État, qui offrent une diversité et un champ d'actions possibles considérables aux acteurs publics ; celui des autres pans de la fonction publique mais aussi celui des opérateurs privés de service public au sens large. Réciproquement, il paraît utile de **faciliter les passerelles** vers la fonction publique de l'État de cadres de la fonction publique territoriale ou hospitalière, mais aussi de chercheurs et de personnes ayant eu des expériences dans le secteur privé. Certaines fédérations de parents d'élèves considèrent, à cet égard, avec intérêt les recrutements d'enseignants en reconversion professionnelle (par la voie des concours, des détachements ou la voie contractuelle, lorsqu'il s'agit de combler certains déficits de recrutement), compte-tenu des approches complémentaires de celles de leurs collègues dans la façon de délivrer les savoirs. Dans le même ordre d'idée, le Conseil d'État voit comme une richesse les expériences qu'ont pu avoir ses membres en dehors de l'institution ainsi que la présence dans ses rangs de membres dotés de compétences spécifiques utiles à la compréhension de certains sujets (ingénieurs, médecins,



préfets,...). Enfin, dans un contexte où l'équilibre vie privée/vie professionnelle doit être considéré, ces expériences de terrain doivent être mieux organisées par les administrations afin de faciliter notamment la mobilité du conjoint ; elles n'auront d'ailleurs pas toujours vocation à passer par des mobilités géographiques (les mobilités « subies », qui présentent le risque de pousser certains cadres au départ et de se priver de personnes de valeur, devant être évitées).

Le succès de ces approches suppose certainement une **maturation des modes de gestion des ressources humaines**. C'est la démarche qu'a initiée le secrétariat général des ministères sociaux en 2021 dans le souci d'améliorer non seulement la qualité du service rendu par la direction des ressources humaines (DRH) à ses bénéficiaires (usagers et services RH de proximité des différentes administrations) mais aussi les conditions de travail des agents de la DRH eux-mêmes. L'approche retenue a consisté à produire, non pas un énième rapport de préconisations, mais des actions concrètes de nature à simplifier et améliorer une trentaine de processus administratifs et de gestion des ressources humaines ; elle s'est faite, non pas seulement par le Secrétaire général, commanditaire, mais avec et pour les services des différentes administrations des ministères sociaux, « usagers » et « partenaires » de la DRH, y compris donc les services de la DRH elle-même. De même, les cadres devraient être évalués, de manière générale, sur leur capacité à écouter leurs agents et à s'investir dans le déroulé de leurs carrières. C'est le sens par exemple des évaluations à 360° appliquées notamment aux préfets et en cours d'extension aux chefs de services déconcentrés de l'État. Dans un contexte où la fonction publique traverse une crise d'attractivité, ces éléments de reconnaissance seraient certainement de nature à conforter l'engagement de ceux qui ont fait le choix d'y faire carrière et de consacrer leur vie professionnelle au service public. Dit autrement, il est **urgent de prendre vraiment soin, à tous les étages de l'appareil administratif, des agents qui y travaillent**.

En troisième lieu, **il importe de valoriser les métiers de l'accueil, de l'accompagnement ou du contact avec les usagers afin de répondre à la crise d'attractivité à laquelle ils sont confrontés**. Trois voies d'action doivent être explorées à cette fin : leur témoigner plus de reconnaissance, leur donner davantage les moyens d'agir et mieux les protéger.

Au-delà de l'attention managériale qu'il est nécessaire d'accorder à ces agents, la **reconnaissance** dont la puissance publique peut faire preuve à leur égard peut d'abord être **matérielle**. Il convient en effet de relever que ces agents auxquels on confie l'accueil et la prise en charge directe des usagers ne bénéficient le plus souvent pas d'une rémunération en tenant compte. Il est nécessaire que cela évolue, compte tenu de l'importance et de la difficulté concrètes de ces fonctions. C'est tout le sens des décisions prises ces dernières années par les partenaires sociaux par exemple pour acter l'augmentation des rémunérations dans le secteur des aides à domicile<sup>911</sup>, ou par l'État et les conseils départementaux lors du Ségur de la Santé en 2021-2022. L'expérience montre toutefois que ces revalorisations, au demeurant bienvenues, ne suffisent pas à combler le déficit d'attractivité de ces **professions**. Des reconnaissances statutaires, à l'instar de celle déjà suggérée pour

911 *Classification des emplois et système de rémunération (avenant 43) - Aide à domicile — La branche (aideadomicile-labranche.fr).*

les agents polyvalents des maisons France Services, pourraient être envisagées en complément. L'inscription de ce nouveau métier dans les référentiels métiers serait en effet de nature à faciliter leur inscription dans des parcours de carrière.

**De façon tout aussi structurante, il paraît essentiel de donner à ces agents les moyens d'agir** (« *empowerment* » ou « mise en capacité ») et de répondre utilement aux demandes des usagers afin de favoriser une forme d'accomplissement et de satisfaction du service bien rendu. Des actions tendant au « *renforcement des habiletés professionnelles* »<sup>912</sup> de ces agents peuvent être envisagées :

- C'est le sens des **formations** mises en place par le Centre national de la fonction publique territoriale et les centres de gestion locaux au bénéfice des agents territoriaux (secrétaires de mairie, agents de CCAS, etc.), afin de leur permettre de s'adapter aux évolutions normatives continues. C'est aussi le sens des formations organisées par l'agence nationale de la cohésion des territoires au bénéfice des agents France Services, ces dernières ayant certainement vocation à être enrichies au fil de l'eau pour s'adapter aux évolutions du panier de services et informer les conseillers de l'actualité des administrations pour lesquelles ils font office d'accueil de premier niveau.

Il y aurait enfin très certainement matière à intégrer dans les modules de formation des métiers de l'accompagnement du public des ajustements pour tenir compte des « logiques de parcours » qu'il est proposé de développer. Dans le champ du travail social par exemple, le fait que la personne accompagnée puisse « *composer son parcours* » modifie ce qui est attendu des travailleurs sociaux, ces derniers ayant peut-être moins aujourd'hui qu'hier à se focaliser sur l'attribution d'une aide ou d'une place dans un dispositif qu'à chercher à bien à coordonner différents intervenants et à aider la personne accompagnée à définir et mettre en œuvre son projet. Ces logiques de parcours, qui devraient se développer dans plusieurs champs de l'action publique (santé, autonomie, etc.) appellent de nouvelles compétences de la part des professionnels concernés. Aussi, serait-il bienvenu que ces professions puissent s'ouvrir à des qualifications complémentaires au fil de la carrière venant s'ajouter au diplôme.

- Outre les formations, il faut aussi **renforcer la complémentarité entre service d'accueil et service de soutien** (« *front office* » et « *back office* »)<sup>913</sup>. Dans un contexte où la numérisation offre un premier niveau de service aux usagers, une partie de ceux qui se déplacent au guichet ou contactent l'administration par téléphone attendent bien souvent de sa part mieux qu'une simple information générale. Les organisations mises en place dans les années 2000-2010 tendant à séparer les fonctions d'accueil et d'instruction ne répondent donc plus totalement aux attentes des usagers. Pour répondre à ce constat, deux pistes peuvent être envisagées : soit l'administration fait le choix de conserver des agents d'accueil polyvalents de premier niveau, auquel cas ces derniers doivent pouvoir bénéficier d'un lien direct et réactif avec des agents de second niveau pour éclairer d'emblée les usagers ou bien les mettre en contact avec la personne idoïne – c'est le modèle des Maisons France Services (v. encadré dédié au point 2.1.3) – soit l'accueil de premier niveau se

912 D. Piveteau, *Experts, acteurs, ensemble... op. cit.*, p. 34.

913 B. Candiard, G. Vallet, *L'amélioration de l'accueil des usagers dans l'administration*, 1<sup>er</sup> décembre 2003.



professionnalise pour devenir un accueil approfondi en lui ouvrant accès aux dossiers des usagers – c’est le modèle actuellement développé par les URSSAF (v. sur ce point le a. du 2.1.1).

- La revalorisation des métiers de l’accueil, du contact avec le public et de l’accompagnement passe aussi par « **un « pouvoir d’agir » des accompagnants, en miroir de celui des personnes qu’ils accompagnent** »<sup>914</sup>. Le professionnel doit avoir une autonomie dans la gestion de ses tâches, disposer de marges de manœuvre pour tester des solutions, quitte à faire des erreurs et à les corriger ensuite. Ces agents devraient être encouragés et non freinés à sortir parfois du cadre habituel et à pousser certaines portes pour débloquer la situation des usagers « qui n’entrent dans aucune case ».
- Enfin, il y a certainement matière à (re)penser les lieux d’accueil et améliorer les conditions de travail des agents publics pour les mettre en conditions de contribuer utilement au *dernier kilomètre* de l’action publique. La création des service d’accueil unique du justiciable (SAUJ) par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, avec la mise en place de bureaux individuels pour recevoir les usagers et les informer sur l’état d’avancement d’une procédure, en constitue une bonne illustration, comme ont pu en témoigner les agents rencontrés au SAUJ de la Cour d’appel de Douai.

**Le dernier moyen de conforter dans leurs fonctions les agents qui travaillent au contact du public est de les protéger du comportement que peuvent avoir parfois certains usagers.** Les collectivités publiques sont tenues en effet, en vertu de l’article L. 134-5 du code général de la fonction publique, de protéger leurs agents contre les atteintes volontaires à l’intégrité de leur personne, violences, agissements constitutifs de harcèlement, menaces, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes sans qu’une faute personnelle puisse leur être imputée. Tous ces faits, quels qu’ils soient, doivent donner lieu à un traitement approprié de la part de l’employeur ou du supérieur hiérarchique de l’agent public concerné : droit de réponse ou de rectification systématique en cas de publication de propos diffamatoires, signalement aux autorités de police et/ou judiciaires compétentes, activation lorsque les conditions sont réunies, de la protection fonctionnelle avec mise en place par exemple d’une assistance juridique en cas de poursuites judiciaires. Parallèlement, et pour prévenir ce type de comportements, il y a certainement lieu de rappeler dans les espaces d’accueil du public (physique, mais également en ligne et sur les bandes d’annonce téléphoniques), l’obligation de respect à laquelle est tenue l’usager vis-à-vis des agents publics, cette dernière allant du respect des rendez-vous proposés – leur non-respect étant un facteur perturbateur sur le fonctionnement des services publics – au respect dû aux personnes. Ce type d’outils pourrait du reste donner lieu à un travail conjoint avec les comités des usagers suggérés par ailleurs.

En quatrième lieu, **un dernier chantier doit être mené avec détermination si l’on veut se donner toutes les chances d’atteindre le *dernier kilomètre* dans les années à venir : conforter les filières métiers et les fonctions d’expertise au sein des administrations.** Cela apparaît nécessaire pour répondre aux défis auxquels notre

914 D. Piveteau, *op. cit.*, p. 24.

pays est exposé : ainsi, le défi écologique nécessite-t-il que l’appareil administratif puisse s’appuyer sur une expertise technique solide afin d’adapter les écosystèmes et d’élaborer, en lien avec les usagers, les scientifiques et les parties prenantes, des solutions qui atteignent effectivement leur *dernier kilomètre*. Il en est de même des enjeux technologiques, et démographiques pour ne prendre que ceux-là, dont l’État et les collectivités publiques de manière générale sont investis. Pour affronter ces défis, la puissance publique ne saurait s’en remettre, comme elle a pu être tentée de le faire depuis une vingtaine d’années, à une expertise extérieure ou se contenter de voir ses ressources quitter le secteur public, comme c’est le cas par exemple dans le secteur médical. La polyvalence des cadres, que cultive notre pays par des mobilités très rapides et dans des proportions inédites en Europe, doit trouver à s’équilibrer avec la nécessité de **conforter des filières métiers et des fonctions d’expertise** internes aux administrations. De même, il importe de pouvoir recruter des profils spécialisés dans le champ des nouvelles technologies et de l’intelligence artificielle si les administrations veulent pouvoir continuer à maîtriser pleinement les processus de production qui sont désormais largement numérisés.

En outre et au-delà des compétences propres dont doivent se doter les administrations, il y a lieu, pour éviter que ne se reproduise l’échec des projections en matière de démographie médicale, **d’établir et de partager une cartographie à l’échelle nationale et dans les territoires des besoins de recrutement à court et moyen terme.** Le vieillissement et le « virage domiciliaire » auxquels se prépare notre pays doivent être abordés avec lucidité en termes de ressources humaines. Les « pièges de développement » auxquels sont exposés certains territoires, face à la baisse significative des personnes en âge de travailler, nécessite là encore une prise de conscience et des choix volontaristes pour éviter que ces territoires ne soient davantage fragilisés. La stratégie d’investissements massifs effectués dans certains secteurs économiques et industriels, à travers le plan de relance et le plan France 2030, gagnerait à s’accompagner d’une identification précise des besoins de recrutement à opérer. Ainsi, en Isère, les projections actuelles montrent que les plans de formation, déjà ambitieux, menés à l’échelle régionale ne suffiront pas à pourvoir les besoins de l’industrie électronique et nécessitent une stratégie nationale.

Ces exemples, qui sont déterminants pour le fonctionnement de notre pays à horizon de 5-10 ans, justifient **d’engager sans tarder cet exercice de diagnostic partagé et de mettre en place une politique ambitieuse de renforcement des compétences à l’échelle nationale et dans les territoires.** Cette action doit être menée de concert entre l’État (éducation nationale comprise) et les collectivités territoriales, régions en tête (compte tenu de leur compétence en matière de formation et de développement économique), et devra être partagée avec les citoyens.

#### **b. Miser sur les relais légitimes**

Compte tenu de la prolifération des acteurs et des « effets de silos » qu’elle implique trop souvent, la mise en œuvre du *dernier kilomètre* nécessite de pouvoir **s’appuyer sur un réseau d’acteurs capables d’avoir un effet d’entraînement sur l’ensemble de la chaîne de production administrative et d’établir un lien solide avec les usagers.**



## ■ Élus, associations, préfets

Trois acteurs, naturellement identifiés dans le paysage administratif, revêtent ces qualités : d'abord, bien sûr, les élus locaux mais aussi les associations sans oublier les représentants de l'État sur les territoires.

**Les élus des territoires, et parmi eux les maires en particulier<sup>915</sup>, sont aujourd'hui plus que jamais des acteurs clés pour assurer la mise en œuvre du dernier kilomètre<sup>916</sup>.**

Leur mobilisation, la créativité et les solutions dont ils ont fait preuve durant la crise de la Covid-19 en témoignent. Les acteurs locaux ont su souvent mieux que l'État central, non seulement mobiliser leurs équipes, mais également les habitants pour répondre à l'isolement de certains, fabriquer des masques et les distribuer, porter des colis alimentaires au plus fragiles, etc. La gestion de la politique de vaccination peut être lue, sous ce prisme, comme le succès notamment d'un travail d'équipe sur le terrain, le fruit d'une relation efficace entre l'État et les collectivités territoriales. Les deux tiers des vaccinations ont été réalisées dans les centres de vaccination, mis en place partout sur le territoire durant le mois de janvier 2021. « Les ARS confirment les échanges nourris avec les élus locaux pour la construction du maillage territorial [de ces centres], que ceux-ci aient été sollicités ou qu'ils aient exprimé spontanément leur volonté d'installer un centre de vaccination dans leur commune. Un peu partout en France, des collectivités ont proposé la mise à disposition de personnels pour le fonctionnement administratif des centres, de locaux, un appui aux opérations « d'aller vers », une aide au transport, une participation à la promotion de la campagne. »<sup>917</sup>

Indépendamment de cette période exceptionnelle, beaucoup d'acteurs auditionnés témoignent du **caractère indispensable, « vital » même pour certains, d'une relation de confiance avec les élus pour mener à bien leurs missions**. Le constat s'applique naturellement dans les champs de compétences partagées, mais également dans des champs régaliens. Ainsi, la gendarmerie nationale entretient-elle des relations étroites avec tous les échelons de collectivités : les maires naturellement, qui sont en première ligne, mais aussi les conseils départementaux, qui permettent à travers leur politique d'investissement dans de nouvelles brigades d'améliorer les conditions de logement parfois dégradées des gendarmes, et les conseils régionaux pour la connaissance fine qu'ils ont des flux au titre de leur compétence mobilité. Ces approches partenariales, qui sont généralement bien

915 AMF-CEVIPOF/Sciences Po, *Enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité*, 23 juillet 2021 : les maires sont les acteurs qui recueillent le plus la confiance des Français. Depuis juin 2019, le niveau de confiance des Français pour le maire de leur commune a même augmenté de trois points, arrivant ainsi à 74,3%.

916 A. Nivat, *La France de face*, Fayard, 2022, pages 200-201 : « La vraie angoisse [d'Isabelle Allemand, maire de Beaumont-en-Diois] concerne la raréfaction de la vocation : 'Si être maire revient à exécuter ce que l'on dit d'en haut, avec un cadre chaque fois plus contraignant et toujours davantage de normes, c'est pas intéressant. J'en ai marre de prendre des coups pour des décisions qui ne sont pas les miennes, donc moi j'arrêterai' annonce-t-elle clairement (...). Que deviendrait la France sans ces admirables vocations au service de tous et de l'État ? On aimerait que des femmes et des hommes, comme ici, à Mison, Recoubeau-Jansac et Beaumont-en-Diois, continuent à avoir envie d'être élus, car sans eux, le fil tenu soudant ceux qui vivent sur place risque de disparaître. »

917 Cour des comptes, *rapport*, *La vaccination contre la Covid 19. Des résultats globaux favorables, des disparités persistantes*, 2022, p. 55 à 57.

répandues sur le terrain, gagneraient à être considérées avec autant d'attention par l'échelon central de l'État.

**Les associations, auxquelles les acteurs publics confient souvent la mise en œuvre de leurs politiques publiques jusqu'au dernier kilomètre, doivent être confortées**, qu'elles reposent sur des bénévoles, sortis essoufflés de la crise sanitaire, ou sur des professionnels, eux aussi en proie à une crise d'attractivité (dans le champ du social en particulier).

Il importe à leur égard de **sortir du recours systématique aux appels à projets**, qui les détournent de leur fonction première et les obligent à consacrer une partie importante de leurs ressources à des tâches purement administratives. À la place devraient être privilégiés des **appels à manifestation d'intérêt**, qui relèvent de procédures plus souples et laissent plus de liberté à l'initiative associative, tout en ménageant l'effet de stimulation attendu de la commande publique.

Il paraît utile également, comme cela se pratique parfois par exemple en matière de politique de la ville, que les différents commanditaires des politiques publiques s'accordent sur **des cahiers des charges, si ce n'est communs, du moins cohérents**, de sorte que les associations n'aient pas à faire les frais, là encore, de l'émiettement des acteurs en devant adapter pour chacun les indicateurs de suivi des actions menées.

Tirant les enseignements de la crise sanitaire, des **logiques de contractualisation et d'évaluation de la qualité a posteriori**, mises en place dans le champ sanitaire et social, devraient remplacer les logiques d'autorisation et de contrôle *a priori*. Les moyens actuellement mobilisés par les administrations pour gérer des appels à projets annuels devraient être **redéployés vers l'évaluation in itinere et à leur échéance des conventions pluriannuelles d'objectifs, qui devraient être largement généralisées**. Cette pratique présenterait en effet le double mérite, d'une part, de desserrer l'horizon de gestion des associations, d'autre part, de s'assurer que les actions mises en œuvre remplissent bien l'effet recherché et, à défaut, de corriger les choses.

**Enfin, préfets et sous-préfets doivent être confortés dans leur rôle d'« ensembleurs » et de facilitateurs de l'action publique.**

Le préfet joue un rôle décisif dans le dernier kilomètre, comme interlocuteur privilégié des élus des territoires, comme « amortisseur » des contraintes souvent perçues comme excessivement technocratiques venant de l'État central, comme coordinateur des services de l'État. Il est sur le terrain le seul à même de permettre à l'État de **parler d'une seule voix** et de ne pas imposer sa complexité aux autres acteurs. Il est d'ailleurs frappant de constater qu'il existe une importante dose de confiance réciproque entre le préfet et les élus du territoire concerné, réalité d'autant plus précieuse qu'elle est rare. Il est donc souhaitable de conforter cette situation en **renforçant le rôle du préfet par un mouvement effectif de déconcentration**.

Cette fonction de coordination n'efface naturellement pas le collectif des services de l'État, qui doit aujourd'hui, plus que jamais, **cultiver les logiques d'état-major pour susciter les initiatives et redonner de l'intérêt aux carrières alternées entre administrations centrales et services déconcentrés**.



Trop longtemps négligés<sup>918</sup>, les **sous-préfets d'arrondissement, auxquels s'ajoutent parfois des sous-préfets chargés de mission** (sous-préfets à la relance en cours de reconversion, sous-préfets ou experts chargés d'accompagner certains projets structurels : plan particulier pour la Creuse, engagement pour le renouveau du bassin minier, etc.), sont par essence le dernier ou plutôt le premier maillon de l'action de l'État sur le terrain. Il importe sans doute de les mobiliser plus particulièrement sur des fonctions de pilotage des politiques publiques et d'appui aux projets publics et privés, à la maille de l'arrondissement.

#### ■ Médiateurs et usagers-pairs

Au-delà de ces acteurs bien identifiés au sein de la chaîne de production administrative, deux autres types de relais doivent permettre de réduire le fossé qui existe parfois entre l'administration et les usagers : la présence de médiateurs et l'engagement plus particulier de certains usagers auprès de leurs pairs.

**La médiation**, qui puise ses origines au début du XX<sup>e</sup> siècle avec le développement de médiations sectorielles<sup>919</sup>, s'est inscrite dans le paysage administratif national à partir du milieu des années 1970, avec la création du Médiateur de la République<sup>920</sup>, inspiré notamment du modèle suédois de l'Ombudsman, que la loi organique du 29 mars 2011 a transformé en Défenseur des droits<sup>921</sup>. Il existe aujourd'hui plus d'une trentaine de médiateurs de service public<sup>922</sup>, désignés au sein des administrations et des entreprises chargées d'une mission de service public pour tenter de résoudre à l'amiable les litiges qui peuvent surgir dans leurs relations avec les usagers. Leurs statuts varient selon les secteurs et les organisations, mais l'intérêt de ces acteurs pour dénouer les difficultés est indéniable et mérite d'être valorisé auprès du public.

**Deux exemples** peuvent être pris pour illustrer les différents types d'approches existantes et leur intérêt : le **médiateur de l'énergie** et le **médiateur des entreprises**. Le premier, créé en 2006 par le législateur sous le format d'une autorité administrative indépendante (s'appuyant sur une équipe d'une trentaine de juristes), apparaît bien identifié des consommateurs<sup>923</sup> : il reçoit de nombreuses saisines<sup>924</sup> (30 000 en moyenne chaque année, dont 10 000 formées dans le délais de deux mois, ainsi que 170 000 appels téléphoniques), dont une majorité aboutit en général (sept cas sur dix). Face aux situations bloquées, il dispose de moyens de

918 Les sous-préfectures ont supporté une part très importante du schéma d'emploi et des réductions d'effectifs demandées au ministère de l'intérieur et l'animation du réseau s'est avérée faible (ainsi, les sous-préfets d'arrondissement n'ont-ils pas été réunis entre novembre 2016 et décembre 2022).

919 En 1907, est institué un comité consultatif de règlement amiable des entreprises de travaux publics et de marchés de fournitures, étendu en 1953 aux marchés de l'État.

920 [Loi n° 73-6](#) du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République.

921 En vertu de l'art. 26 de la [loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011](#) éponyme, le Défenseur des droits peut « *procéder à la résolution amiable des différends portés à sa connaissance, par voie de médiation.* »

922 Pour un aperçu d'ensemble, voir le « [club des médiateurs de service public](#) » qui les réunit.

923 Deux facteurs contribuent à le faire connaître des usagers : d'une part, son comparateur d'offres dispose d'un bon niveau d'exposition, d'autre part, les fournisseurs d'énergie et les médiateurs intervenant au sein des entreprises du secteur doivent mentionner dans leurs échanges avec les usagers les voies et moyens de saisine du médiateur national.

924 Plus de la moitié ont trait à des problèmes de facturation ou portent sur les niveaux de consommation des usagers.

persuasion qui paraissent efficaces : il peut proposer aux autorités ministérielles le retrait de l'autorisation de fourniture de l'entreprise concernée et n'hésite pas à pratiquer le « *name and shame* » dans son rapport d'activité annuel, ce qui a généralement un effet de levier sur les pratiques problématiques. Le second, créé en 2010 sur le format d'une administration de mission, a connu un succès croissant (une centaine de saisines en 2010 ; environ 2 500 en 2022) et permet, lui aussi, de dénouer un grand nombre de litiges (7 sur 10, dont ont un grand nombre porte sur des délais de paiement). Il tire, pour sa part, sa force de son réseau de 90 médiateurs présents partout sur le territoire (dont la moitié d'agents en poste en directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités – DREETS - et pratiquant la médiation en parallèle d'une autre fonction, les autres étant des bénévoles, souvent retraités, qualifiés en la matière). Fort de son expérience, le Médiateur des entreprises développe en outre des outils de nature à faciliter les liens entre administration et entreprises (création d'un label sur les achats responsables, guide à destination des PME pour répondre aux marchés publics, élaboration d'une « checklist » énergie pour accompagner les chefs d'entreprises dans le renouvellement de leur contrat avec leur fournisseur d'énergie<sup>925</sup>, etc.). De tels dispositifs, qui reposent sur une logique de tiers de confiance, apparaissent très utiles et devraient être encouragés et développés.

Au-delà de ces fonctions de médiations institutionnelles, il existe aussi des fonctions de **médiation sociale sur le terrain** dont le rôle est de maintenir ou de rétablir des relations apaisées dans certains espaces ou établissements publics (école, hôpitaux,...). C'est le cas par exemple des médiateurs intervenant dans les quartiers politiques de la ville dans le cadre de conventions avec les collectivités locales ou encore de ceux intervenant dans les établissements scolaires, dont il est établi que la présence réduit les phénomènes de violences et de harcèlements entre élèves<sup>926</sup>. D'autres ont vocation à régler à l'amiable des problèmes d'impayés ou de relations difficiles avec le voisinage, comme le font par exemple les médiateurs intervenant dans les PIMMs à la demande de bailleurs sociaux ou des opérateurs de fluides ou d'énergie. Le statut de ces médiateurs, qui ressortent, eux-mêmes, souvent de parcours d'insertion, est toutefois précaire et mériterait d'être conforté, pour répondre aux problèmes d'attractivité du secteur.

**À côté de ces fonctions de médiation exercées par des professionnels, se développent depuis quelques années le rôle des « usagers-pairs », c'est-à-dire d'usagers intervenant auprès de leurs pairs (avec une légitimité et une force d'entraînement assez forte). Cette pratique est notamment répandue dans le champ médical où les « patients-partenaires » ou « pairs-aidants » (à distinguer des représentants des usagers), inspirés notamment d'expériences canadiennes, sont d'anciens patients, intégrés aux équipes de soins, après une formation pour accompagner d'autres patients à différents stades de la maladie (acceptation du diagnostic, accompagnement de la famille, préparation de la sortie). Certains sont même salariés (notamment dans le champ de la santé mentale ou en oncologie), d'autres sont mobilisés à titre bénévole sur un projet donné. Concrètement, ces**

925 [checklist\\_energie.pdf \(economie.gouv.fr\)](#).

926 Y. Algan, N. Guyon, E. Huillery, « [Comment lutter contre la violence et le harcèlement à l'école et au collège ? Enseignements d'une expérimentation à grande échelle](#) », LIEPP Policybrief, n° 19, juin 2015.



médiateurs « font ce que les soignants n'ont pas le temps de faire » et peuvent faire remonter des informations à l'équipe de soins que le patient ne confierait pas au professionnel de santé « classique ». Certains « patients-experts », atteint d'une maladie chronique et ayant développé au fil du temps une connaissance fine de leur maladie et disposant d'une réelle expertise dans le vécu quotidien d'une pathologie peuvent également devenir des ressources pour les structures où ils interviennent (rédaction de fiches pratiques ou de protocoles de soins en collaboration avec les médecins, co-construction ou relecture de protocoles d'études scientifiques), voire des formateurs, en participant à la co-construction de programmes d'éducation thérapeutique<sup>927</sup> (comme à l'université de médecine de Bobigny – Paris XIII ou à l'« université des patients » de la Sorbonne).

On retrouve le même type d'approches dans le champ social avec le recrutement par certaines collectivités ou structures associatives « d'ambassadeurs » pour aller au contact de leurs pairs. C'est ce qui a présidé par exemple, en janvier 2021, au recrutement par le conseil départemental de la Seine-Saint-Denis d'une cinquantaine d'« ambassadeurs de la vaccination » pour aller au contact de la population et l'inciter à se faire vacciner, ce qui s'est révélé efficace<sup>928</sup>.

Les **logiques d'apprentissage croisé** sont également au cœur de certains programmes de formation continue. Au ministère de l'éducation nationale, se développent par exemple des pratiques de « **constellations croisées** » à destination des enseignants du primaire afin de renforcer le niveau des enfants en français et en mathématique. La méthode consiste concrètement à réunir un petit groupe de professeurs des écoles afin qu'ils puissent approfondir ensemble certains aspects de leurs pratiques professionnelles, actualiser leurs connaissances, se perfectionner et renforcer leur sentiment d'efficacité professionnelle, sous la supervision d'un conseiller pédagogique de circonscription n'ayant pas de rôle hiérarchique sur eux et ne se positionnant pas comme un « savant faisant la leçon » mais comme un expert à l'écoute des besoins<sup>929</sup>. Au ministère de la justice, la même approche préside au développement de l'« **interview** », inspirée de pratiques néerlandaises, qui consiste à ce que deux magistrats assistent mutuellement à leurs audiences respectives et à se fassent part de leur retour d'expérience pour améliorer leurs pratiques vis-à-vis des justiciables. L'expérience est notamment menée au tribunal judiciaire de Boulogne dans le ressort de la Cour d'appel de Douai. C'est également cette logique d'apprentissages croisés qui a fait la richesse du **programme Action Cœur de Ville** à ces débuts, les élus des villes les moins avancées dans leur projet de réhabilitation ayant souvent apprécié de ne pas se voir dicter un mode d'emploi national, mais d'apprendre de leurs pairs et de partager avec eux idées et bonnes pratiques.

927 [M. Friconneau, A. Archer, J. Malaterre, F. Salama, M.-C. Ouillade, « Le patient-expert Un nouvel acteur clé du système de santé », Médecine/Sciences, volume n° 36, hors série n° 2, décembre 2020.](#)

928 V. à ce titre l'intervention de Stéphane Troussel, président du conseil départemental de la Seine-Saint-Denis, lors de la 3<sup>e</sup> conférence du cycle sur le dernier kilomètre au Conseil d'État, le 22 février 2023.

929 [Plan de formation en français - premier degré | éducol | Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse - Direction générale de l'enseignement scolaire \(education.fr\)](#) ; ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, [Plan mathématiques et plan français, retour d'enquête](#), Printemps 2021.

## ■ Acteurs de la société civile

Enfin, le *dernier kilomètre* ne saurait atteindre pleinement sa cible sans **associer étroitement les corps intermédiaires et les acteurs de la société civile** à sa conception et à sa mise en œuvre. C'est vrai des **syndicats**, qui par leur connaissance étroite de l'administration et de ses agents sont en capacité d'exercer un rôle d'alerte sur des pratiques susceptibles de mettre en difficulté l'accomplissement du *dernier kilomètre* et sont sensibles aux enjeux de sens et de qualité de vie au travail. Mais cela peut être vrai également des **collaborateurs occasionnels du service public** qui interviennent dans certains réseaux. La Mutualité sociale agricole tire par exemple sa force de sa gouvernance mutualiste et de son réseau de 13 700 délégués cantonaux (400 à 500 bénévoles par caisse), qui sont autant de sentinelles sur le terrain et sont généralement mobilisés pour prévenir les suicides et faire des visites domiciliaires, et ont même organisé la distribution de paniers solidaires durant la crise sanitaire.

### **Proposition n° 9 – Réussir le dernier kilomètre avec les agents publics et tous les acteurs de l'action publique.**

La réussite du dernier kilomètre de l'action publique repose d'abord sur ceux qui la mettent en œuvre sur le terrain. Pour cela, il faut :

- S'appuyer sur les agents publics de terrain :
  - en leur offrant des formations sur le dernier kilomètre ;
  - en confortant les métiers de l'accueil et du contact, par des marques de reconnaissance, une capacité renforcée à agir (meilleure complémentarité entre les services d'accueil et d'instruction, plus grande autonomie et conditions de travail améliorées) et une meilleure protection vis-à-vis des comportements déplacés de certains usagers ;
  - en valorisant les expériences de terrain, les passerelles et les logiques de parcours alternés dans la carrière des agents publics ;
  - en confortant les fonctions d'expertise au sein des administrations.
- S'appuyer sur tous les acteurs publics qui mettent en œuvre le dernier kilomètre :
  - les élus locaux, à commencer par les maires, les préfets et sous-préfets, et notamment les sous-préfets d'arrondissement, les associations, dont il faut faciliter la vie en limitant drastiquement la pratique des appels à projets ;
  - les médiateurs et les usagers-pairs, c'est-à-dire des usagers acteurs du service public, dont il faut développer le rôle ;
  - de manière générale, en valorisant les corps intermédiaires et les acteurs de la société civile.



## 2.3.2. Rendre chacun acteur de ce changement

Faire confiance, c'est d'abord sortir d'une culture de la verticalité pour laisser place à une réelle subsidiarité. C'est aussi abandonner la tendance trop fréquente à pratiquer une forme de « jeu du mistigri » entre acteurs publics, consistant à se débarrasser du problème sur le service voisin, pour développer des logiques de trait d'union et de coopération. C'est enfin instiller la confiance dans des méthodes de management renouvelées au service des usagers.

### a. Pratiquer la subsidiarité

Face à la verticalité du fonctionnement administratif, caractérisé par des administrations centrales qui consultent trop peu le terrain et des appels à projets nationaux plaqués sur les réalités locales, il paraît nécessaire de trouver un nouvel équilibre entre le sommet et la base, et d'asseoir une véritable culture de la subsidiarité. Cette notion, qui trouve son origine dans le domaine religieux<sup>930</sup>, s'est inscrite dans notre corpus juridique à l'occasion de la construction européenne. Prévue par le traité de Maastricht en 1992, le **principe de subsidiarité** a été consacré par le traité de Lisbonne en 2007 comme un principe fondamental de l'Union<sup>931</sup>, aux côtés des principes d'attribution et de proportionnalité. Il consiste en pratique à réserver uniquement à l'échelon supérieur – l'Union Européenne – ce que l'échelon inférieur – les États membres de l'Union européenne – ne pourrait effectuer que de manière moins efficace. C'est également ce principe qui gouverne l'organisation décentralisée de la V<sup>e</sup> République<sup>932</sup>. Les armées en font l'élément clef de la construction des manœuvres<sup>933</sup>.

Bien qu'il ne soit pas envisageable de décliner purement et simplement l'approche suivie par les militaires dans le champ de l'action publique classique, plusieurs éléments de méthode peuvent guider utilement l'action publique pour lui permettre de réussir son *dernier kilomètre*.

930 Not. lors de la Réforme avec, par exemple, les travaux de Johannes Althusius (*Politica methodice digesta et exemplis sacris et profanis illustrata, cui in fine adjuncta est Oratio panegyrica de utilitate, necessitate et antiquitate scholarum* / « La Politique, exposée de façon méthodique, et illustrée par des exemples sacrés et profanes », 1603) qui soulignent la nécessaire autonomie des collectivités de base, vis-à-vis des pouvoirs centraux mais aussi avec un texte comme l'Encyclique *Rerum novarum* (Des choses nouvelles) du pape Léon XIII en 1891 selon laquelle « *l'État doit laisser vivre les corps intermédiaires à l'œuvre dans la densité sociale et respecter le domaine propre des personnes.* »

931 L'article 5 du traité de l'Union européenne le définit de la manière suivante : « *En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.* »

932 Cf. le 2<sup>e</sup> alinéa de la Constitution qui prévoit que « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.* »

933 Partant du principe que le succès d'une manœuvre militaire dépend de l'adhésion à l'ordre donné, tout l'art militaire consiste à construire les manœuvres, en s'appuyant sur l'analyse et le savoir-faire des échelons intermédiaires - les subordonnés ne sont pas considérés comme des exécutants - et en garantissant la contestation possible à tous les niveaux de la chaîne. La « conception de l'ordre » se veut itérative et l'ordre définitif n'intervient qu'au terme de l'itération.

### ■ Donner du sens à l'action publique et faire des choix

Le premier a trait à la responsabilité des acteurs politiques. Il leur revient de **donner du sens à l'action et de faire des choix**.

L'efficacité de l'action publique tient d'abord à la clarté des choix des acteurs politiques dans lesquels elle s'inscrit. Il revient à ceux-ci de fixer un cap clair à l'action publique et, dans toute la mesure du possible, constant de sorte à ne pas décourager l'adhésion et l'engagement des acteurs publics. De même, il importe de réduire, au stade des arbitrages, les contradictions d'objectifs auxquels sont souvent confrontés les acteurs de terrain en faisant l'effort de **hiérarchiser les objectifs**, effort qui relève d'abord des autorités politiques, voire du législateur lui-même.

L'environnement budgétaire contraint auquel le pays est confronté implique d'être capable de se fixer des objectifs en nombre limité. Il faut l'admettre et le reconnaître : à moyens constants, on ne peut tout faire ! Il paraît dès lors souhaitable de **concentrer les efforts là où cela est indispensable**, c'est-à-dire là où la politique publique aura une plus-value pour l'utilisateur.

C'est l'esprit dans lequel ont été mis en place, par exemple, le **pacte pour la réussite de la Sambre-Avesnois-Thiérache** en 2018. Né d'une initiative des acteurs de terrain (préfet et élus locaux), le premier a consisté à identifier des actions de nature à désenclaver ce territoire à cheval sur deux départements (Nord et Pas-de-Calais : dédoublement de la route nationale 2, accès au numérique), à conforter la présence des services publics (financement d'un nouvel hôpital à Maubeuge et de huit nouvelles maisons de santé sur le territoire, création d'un nouveau commissariat à Aulnoye-Aymeries) et l'accompagnement des populations caractérisées par un taux de pauvreté très élevé (25% – lutte contre l'illettrisme, accompagnement vers l'emploi de public en difficulté d'insertion –) ainsi qu'à valoriser les atouts du territoire (approvisionnement des cantines en circuit court, développement de la filière bois énergie, appui au développement d'un centre de musiques actuelles à Aulnoye-Aymeries sur une ancienne friche industrielle)<sup>934</sup>. Après une première phase, le plan est entré depuis 2021 dans une deuxième phase, marquée par un effort de concentration renforcé des moyens de l'État en région sur ce territoire. Le préfet a ainsi fait un choix, celui de concentrer une part importante des ressources publiques à sa disposition en faveur d'une partie seulement du territoire relevant de sa compétence.

Il en va de même du **plan d'action pour la Seine-Saint-Denis de 2019**, qui participe de cette même logique consistant à cibler des moyens et dispositifs inédits sur un territoire donné pour y garantir l'effectivité de l'action publique. Ainsi, une prime de fidélisation de 10 000 euros versée aux agents de l'État en poste depuis cinq ans dans le département a-t-elle été mise en place pour essayer de répondre aux problèmes d'attractivité de la fonction publique dans ce territoire<sup>935</sup>. Priorité est également donnée aux agents travaillant en Seine-Saint-Denis pour bénéficier de la bourse au logement des agents de l'État. Le plan a permis aussi d'acter le doublement du nombre d'officiers de police judiciaire, et de créer et de pérenniser des postes de greffiers et de magistrats supplémentaires au tribunal judiciaire de Bobigny.

934 [0602-DP-Pacte SAT VF.pdf \(prefectures-regions.gouv.fr\)](#).

935 Actée par le [décret n° 2020-1299 du 24 octobre 2020](#) portant création d'une prime de fidélisation territoriale dans la fonction publique de l'État.



## ■ Modifier notre façon d'élaborer les normes

Face à l'emballage normatif qui tend à faire peser sur l'usager la complexité du système administratif, il paraît souhaitable de faire l'effort de réfléchir à la manière de rédiger la norme, pour la rendre moins complexe, plus compréhensible et moins inutilement prescriptive afin de laisser les marges nécessaires aux acteurs de terrain. « [L]’art législatif n’est pas un art formel mais, fondamentalement, un art de concevoir, une aptitude à saisir l’essentiel, [...] comme si, le génie normatif produisant son langage, la hauteur des vues de la loi lui donnait d’exprimer beaucoup de choses en peu de mots. Ainsi, en législation comme en fait d’adages, l’économie serait tout à la fois le fruit de la sagesse et la loi de l’écriture »<sup>936</sup>.

Une première voie à explorer est celle consistant, pour le législateur, à **fixer des principes généraux et à laisser au pouvoir réglementaire voire à la négociation collective le soin de préciser le contenu plus détaillé de la norme**. Un effort pourrait être fait en ce sens, y compris en renvoyant davantage à la négociation collective, comme cela a été fait en 2016 avec la réforme du code du travail : le législateur s’est borné, à l’époque, à définir les règles d’ordre public applicables de manière générale et a renvoyé à la négociation collective leur déclinaison, tout en précisant les règles supplétives en l’absence d’accord<sup>937</sup>. Cet encouragement à laisser toute sa place à la « norme négociée » paraît riche de potentialité, en particulier dans les domaines dans lesquels il existe des acteurs forts. Il est vrai qu’une difficulté peut venir de la question de « l’incompétence négative » qui est parfois reprochée au législateur<sup>938</sup> voire au pouvoir réglementaire, lorsqu’ils ne déterminent pas assez précisément les règles qui relèvent en principe de leur compétence : s’il est certain que le législateur comme le pouvoir réglementaire doivent fixer ce qui relève de leur compétence, une lecture trop stricte du principe d’incompétence est de nature à conduire à un rallongement excessif de la norme édictée « d’en haut », ce qui contribue à la prolifération excessive de la norme en rendant plus difficile une forme de « co-construction » en laissant des marges de manœuvre aux échelons plus proches du terrain.

La « Nouvelle Approche » promue par la Commission européenne depuis le milieu des années 1980<sup>939</sup> s’inscrit dans une logique similaire de meilleure complémentarité des rôles entre les pouvoirs publics, qui fixent des exigences essentielles pour la mise sur le marché des produits, et les organismes de normalisation, qui proposent des moyens pour atteindre ces objectifs. Une trentaine de directives et de règlements européens s’inspirent directement de cette « Nouvelle approche »<sup>940</sup>.

Cette invitation à la sobriété normative pourrait également trouver à se réaliser en ayant davantage recours à la **logique de « compliance »**, qui consiste, pour l’auteur de la norme, à se borner à fixer un certain nombre d’objectifs de résultat tout en laissant les acteurs du secteur libres de choisir les moyens qui leur paraissent

936 G. Cornu, « L’art d’écrire la loi », *Pouvoirs* 2003/4, n° 107, pp. 5 à 7.

937 Par la [loi n° 2016-1088](#) du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (dite *loi El Komri*).

938 CC, 26 juillet 1984, [n° 84-173 DC](#).

939 [Communication](#) de la Commission européenne (COM (85) 19 final) du 31 janvier 1985 relative à l’« harmonisation technique et [la] normalisation : la nouvelle approche ».

940 *Harmonised Standards* ([europa.eu](#)).

le plus adaptés pour les atteindre. Il s’agit d’une logique qui, comme son nom l’indique, est d’origine anglo-saxonne et qui a longtemps été assez étrangère à notre culture juridique et administrative<sup>941</sup>, en dehors des sphères de l’activité économique où « les personnes publiques se sont en effet appuyées sur les politiques de « compliance » des entreprises privées pour leur faire poursuivre une série de finalités d’intérêt général »<sup>942</sup>. Il est vrai que l’acclimatation à la logique de « compliance » se développe (cf. le colloque conjoint organisé par le Conseil d’État et la Cour de cassation sur ce thème en juin 2023). Ce système juridique présente l’avantage de laisser une importante marge de manœuvre aux acteurs de terrain pour atteindre les objectifs fixés par l’autorité publique<sup>943</sup>, l’idée étant que « l’on puisse déroger à une règle préétablie pour tenir compte de la spécificité d’une situation ou d’un acteur, à condition que la dérogation soit précisément justifiée » : c’est la logique du « *comply or explain* ». Ce dispositif a été depuis longtemps utilisé par le droit européen, initialement dans le domaine économique uniquement, mais, dernièrement, le législateur européen y a eu recours s’agissant de l’encadrement des plateformes numériques, notamment avec le règlement sur les services numériques (RSM, DSA en anglais) qui impose à ces acteurs des obligations de résultats qui sont susceptibles de toucher à des libertés fondamentales comme la liberté d’expression. Concrètement, le règlement fixe des objectifs aux plateformes (évaluer les risques, mettre en place des mesures pour les atténuer, mener des audits externes pour s’assurer du respect de ces prescriptions) mais leur laisse une certaine marge de manœuvre pour apprécier la nature exacte des mesures à mettre en œuvre.

**L’élaboration de normes sobres, se concentrant sur les principes et effets à obtenir, aurait le mérite en outre de laisser aux acteurs locaux le soin d’adapter les solutions aux circonstances locales** et d’atteindre ainsi plus efficacement le *dernier kilomètre*. Le dispositif des « zones à faible émission » (ZFE), initialement créées par la loi d’orientation des mobilités en 2019 pour réguler le trafic et la pollution dans onze grandes agglomérations par le biais d’un système de vignettes Crit’air, que la loi Climat et résilience de juillet 2021 a prévu de généraliser à compter de 2025 dans 43 agglomérations de plus de 150 000 habitants, en donne une illustration éclairante. S’il est vrai que cette loi accorde une certaine souplesse aux acteurs de terrain pour adapter le dispositif (en termes de rythme de déploiement, de types de véhicules impactés, de définition du périmètre concerné – la ville de Reims a ainsi décidé d’appliquer le dispositif sur deux rues seulement), il est toutefois possible de se demander si une autre approche n’aurait pas été envisageable pour conforter l’adhésion des usagers au dispositif<sup>944</sup>. Pourquoi ne pas envisager de décliner au niveau national l’approche retenue au niveau européen en fixant des objectifs de réduction de la pollution par région par exemple, en laissant aux acteurs locaux le choix des moyens pour y parvenir, y compris en ayant le cas échéant recours à des

941 A. Gaudemet, « [What is Compliance ?](#) », *RED*, vol. 1, n° 1, 2020, p. 89.

942 A. Oumedjkane, *Compliance et droit administratif*, 2022, p. 18.

943 Conseil d’État, [Le droit souple](#), 2013, p. 40.

944 Sénat, [Synthèse de la consultation en ligne sur les zones à faibles émissions mobilité](#), 25 mai 2023 : « Les réponses traduisent une très faible acceptabilité des ZFE pour les particuliers comme pour les professionnels ayant pris part à la consultation. 86% des particuliers et 79% des professionnels ont ainsi indiqué être opposés à leur déploiement. Les répondants ont exprimé un ressenti nettement négatif sur la mise en œuvre des ZFE, faisant état d’une forte inquiétude quant aux conséquences sociales du dispositif. »





négociations locales pour identifier les meilleurs voies et moyens pour les atteindre ? Dans un tel système, il est possible que certains auraient eu recours aux ZFE et aux vignettes Crit'Air mais d'autres auraient peut-être préféré envisager d'autres options (exemple des agglomérations ayant mis en place la gratuité des transports pour inciter une partie des usagers à recourir aux transports en commun).

Ces mécanismes renvoient au **principe de différenciation**. Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État jugent de manière constante que rien ne s'oppose à ce que le législateur ou le pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général. Ainsi le législateur dispose-t-il de marges de manœuvre importantes, à droit constitutionnel constant, pour adapter les compétences des collectivités territoriales et leurs conditions d'exercice aux réalités locales (voir annexe sur le principe d'égalité en annexe)<sup>945</sup>. Il en est ainsi notamment des règles adaptées aux spécificités liées à l'insularité et aux caractéristiques géographiques, économiques ou sociales de la Corse, qui justifient que le législateur et le pouvoir réglementaire aient des possibilités de différenciation plus étendues, dès lors qu'elles sont en rapport avec l'objet de la réglementation en cause et proportionnées, sous réserve du respect du principe d'égalité et des conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti<sup>946</sup>. Dans cette même logique, la loi du 21 février 2022 dite « loi 3DS » est venue consacrer le principe de différenciation<sup>947</sup> et a ouvert la possibilité aux départements et aux régions (de métropole et d'outre-mer) de soumettre à la Première ministre des propositions de modification ou d'adaptation des dispositions législatives ou réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration, concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement d'une, de plusieurs ou de l'ensemble de ces collectivités.

Enfin, dans un souci de lisibilité, il pourrait être envisagé d'**introduire des visuels dans les textes normatifs pour en faciliter la compréhension**. Ainsi, aurait-on pu, par exemple, rendre plus lisibles les arrêtés pris durant la crise sanitaire relatifs aux pays à risque (identifiés du grand public par leurs couleurs rouge, orange et vert), en y intégrant d'emblée une carte actualisée figurant ces pays, éventuellement assortie d'une liste des pays ayant changé de statut, plutôt qu'une description, selon les canons du *Guide de légistique*, des modifications intervenues dans cette liste entre chaque arrêté.

945 CE, AG, avis sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences, n° 393651, 7 décembre 2017. Les seules limites fixées à ces ajustement sont, d'une part, que les « différenciations des règles de compétences et de leur exercice au sein d'une même catégorie de collectivités territoriales - communes, départements et régions - n'altèrent pas la pertinence de trois catégories de collectivités territoriales disposant chacune d'un même statut et la pertinence de la distinction entre ces trois catégories de collectivités territoriales de droit commun[, d'autre part,] que ces mêmes différenciations, par leur ampleur, ne remettent pas en cause la règle selon laquelle les possibilités de différenciation sont plus importantes pour les collectivités territoriales à statut particulier et les collectivités de l'article 73, que pour les collectivités territoriales de droit commun. »

946 CE, AG, avis sur un projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, n° 397908, 20 juin 2019.

947 Art. L. 1111-3-1 du CGCT : « Dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit. »

## ■ Laisser de la souplesse et des marges de manœuvre aux acteurs de terrain

Une fois les principes arrêtés, le principe de subsidiarité doit conduire à mettre en pratique l'adage célèbre du décret du 20 mars 1852 sur la décentralisation administrative selon lequel « *on peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près* ».

Les administrations centrales devraient veiller à ce titre à refréner leurs réflexes consistant à vouloir organiser dans le menu détail la mise en œuvre de certains objectifs (mise en place d'outils de pilotage, composition des instances, etc.). Les circulaires devraient dès lors se contenter de préciser les éléments de doctrine ou d'interprétation des textes en **laissant aux acteurs locaux une liberté d'action sur la mise en œuvre des politiques publiques**.

De même, il importe, dans l'esprit des circulaires du 10 mars et du 22 décembre 2021 précitées, de **donner aux acteurs locaux les moyens de leur action**. Les pratiques consistant à exiger des services déconcentrés la validation par l'administration centrale des recrutements d'agents contractuels devraient par exemple être proscrites.

Dans le même sens, il paraît utile de développer une **culture de la responsabilité et de la prise de risque dans l'action publique** par les règles et les modes de gestion des agents publics. La force du principe hiérarchique, selon lequel l'agent public doit se conformer aux instructions de son supérieur (art. L. 121-10 du code général de la fonction publique), a pour conséquence que le fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, n'est dégagé d'aucune responsabilité par celle de ses subordonnés. Laisser des marges de manœuvre à ses collaborateurs, leur permettre de conduire de manière autonome leur action, constitue donc pour le décideur public un risque. La tentation d'un management très directif, laissant peu de place à la créativité au sein d'un service, peut donc s'avérer forte. À l'inverse, l'étude du Conseil d'État de 2018 sur la gestion des risques a montré que la proximité était un facteur de meilleure appréhension du risque global et recommandé de déconcentrer les décisions risquées ne présentant pas un caractère national, tout en apportant un meilleur soutien aux agents en première ligne<sup>948</sup>.

Enfin, il importe de **donner aux préfets, non seulement un pouvoir de dérogation**, ainsi que le prévoient les décrets n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 et n° 2020-412 du 8 avril 2020, **mais également un pouvoir de décision**. En effet, l'expérience a montré que les conditions de mise en œuvre de ce pouvoir de dérogation, notamment la pratique consistant à faire valider préalablement par les administrations centrales concernées les dérogations envisagées, en avaient fortement bridé l'attrait<sup>949</sup>. Dans de nombreux cas, la crainte du risque contentieux a également pu décourager l'usage de cette faculté de dérogation<sup>950</sup>. Aussi, paraît-il

948 Conseil d'État, *La prise en compte du risque dans la décision publique : pour une action publique plus audacieuse*, 2018.

949 Seuls 303 arrêtés de dérogations ont été pris entre 2018 et janvier 2022.

950 Sénat, *Réduire le poids des normes en aval de leur production : interprétation facilitatrice et pouvoir de dérogation aux normes*, rapport d'information n° 560, juin 2019 : s'agissant par exemple des règles de défrichement plus sévères quand la forêt a plus de 40 ans (art. L. 341-6 du code forestier) inadaptées dans les Vosges alsaciennes, de l'impossibilité d'exécuter le permis de construire avant l'obtention de l'autorisation environnemental (art. L. 181-30 du code de l'environnement), de la



opportun d'en faciliter le recours, ainsi que le Gouvernement vient de le décider, et d'engager le chantier de révision de la façon d'écrire les normes, en priorité dans les champs où les préfets ont souhaité mobiliser ce pouvoir de dérogation<sup>951</sup>. Cette approche présenterait en effet l'intérêt, non pas uniquement de conforter le pouvoir de dérogation des préfets, mais de leur donner un pouvoir de décision positif. En toute hypothèse, la règle devrait être désormais que les décisions doivent être prises sur le terrain et remonter uniquement par exception au niveau central, ainsi que le prévoit la circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail, et non l'inverse, ce qui est encore malheureusement parfois le cas.

#### ■ Agir à la bonne échelle

Sans entrer dans le débat sur l'organisation administrative et le millefeuille territorial, il paraît indispensable d'**envisager l'action publique à la « bonne échelle »**, c'est-à-dire là où elle doit pouvoir rendre le service le plus approprié aux usagers. Ce choix de la « bonne échelle » n'est pas nécessairement univoque. Ainsi, en matière de santé, l'échelon régional est-il le niveau adapté aux prises de décision relatives à certaines spécialités ; à l'inverse, il semble plus cohérent d'arbitrer les questions relatives au parcours de soins des usagers à l'échelle des bassins de vie et des communautés professionnelles territoriales de santé.

Il en est de même **en matière de mobilité**. À l'instar de ce que pratiquent certains conseils régionaux, l'approche consistant à associer les élus de proximité (maires, conseillers communautaires, et même conseillers départementaux compétents sur le volet mobilité des enfants handicapés) à l'élaboration des cahiers des charges des parcours de bus devrait être encouragée afin de répondre mieux encore aux besoins de mobilité des usagers.

Une plus grande souplesse dans la répartition des compétences entre les collectivités territoriales serait aussi de nature à mieux assurer l'exercice de l'action publique à la bonne échelle. Dans son avis du 7 décembre 2017 sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences, le Conseil d'État avait envisagé favorablement une telle souplesse. Il avait ainsi considéré qu'un dispositif législatif qui aurait pour objet de permettre des attributions de compétences différentes à des collectivités territoriales d'une même catégorie, pour des raisons d'intérêt général ou pour des motifs tirés d'une différence de situation, dans le cadre de transferts de compétences précisément identifiés, serait de nature à donner son effectivité au principe de subsidiarité énoncé au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution. Parmi les garanties devant être prises au regard du respect des exigences constitutionnelles découlant notamment du principe d'égalité et de la libre administration des collectivités territoriales, il avait plus particulièrement retenu :

consultation obligatoire de la Commission départementale d'aménagement commercial pour avis (art. L. 752-1 du code de commerce), ou encore de la dérogation pour ouvrir les commerces le dimanche après Noël (art. L. 3134-4 du code du travail)...

951 C'est ce qu'envisage de faire par exemple la direction générale des collectivités locales s'agissant des règles aux demandes de subvention, qui concentrent près des trois-quarts des arrêtés de dérogation pris par les préfets.

- que la loi devrait identifier les compétences précises, et en nombre limité, qui, pour des raisons d'intérêt général ou de différence de situation, pourraient faire l'objet d'un transfert ;
- que pour justifier de raisons d'intérêt général ou d'une différence de situation, permettant de déroger aux règles de compétence, le transfert de compétences envisagé devrait être de nature à permettre que les compétences en cause soient attribuées à l'échelon propre à permettre une mise en œuvre meilleure et plus efficace, au meilleur coût, conformément au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui a donné une portée normative au principe de subsidiarité ;
- que l'accord des collectivités entre lesquelles s'opérerait le transfert de compétences serait nécessaire.

#### ■ Favoriser le recours à l'expérimentation

Le recours à l'expérimentation devrait être encouragé, de manière générale, pour tester la mise en œuvre de dispositifs nouveaux avant leur extension à l'ensemble du territoire, mais également pour expérimenter l'adaptation de normes existantes.

D'inspiration jurisprudentielle<sup>952</sup>, le droit à l'expérimentation est inscrit dans notre cadre juridique depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, qui lui a donné deux fondements : l'article 37-1, s'agissant des expérimentations intervenant dans le domaine de compétence normative de l'État, et l'article 72-4, s'agissant des normes régissant les compétences des collectivités territoriales (voir annexe sur le principe d'égalité en annexe).

Un certain nombre d'initiatives ont été prises sur le fondement de l'article 37-1. C'est le cas du premier **décret sur la faculté de dérogation accordée aux préfets** (décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet<sup>953</sup>).

C'est également le cas du **programme France Expérimentation**, initié en 2016 par la direction générale des entreprises et co-piloté depuis 2018 avec la DITP. Né du constat qu'un certain nombre de projets innovants portés par des acteurs économiques étaient freinés par des dispositions de nature législative ou réglementaire, il permet de déroger à une norme de droit commun, à la demande de porteurs de projets afin de tester sur le terrain, pendant une durée limitée, un service ou une nouvelle technologie, et d'en mesurer les effets de façon objective. Au total, plus de 400 demandes de dérogation ont été déposées dans ce cadre depuis 2016 et instruites par les ministères<sup>954</sup>. 39 ont donné lieu à des décisions d'expérimentation (en mars 2023) : 14 sont en cours de déploiement (rédaction en cours des textes portant

952 CC, 28 juillet 1993, n° 93-322 DC ; CE avis, 24 juin 1993, *TGV Nord Europe*, n° 353605 ; CE, Sec., 18 décembre 2002, *Conseil national des professions de l'automobile*, n° 234950, Rec.

953 CE, 17 juin 2019, n° 421871, Rec.

954 Concernant les demandes écartées, deux catégories peuvent être distinguées : les demandes inéligibles (blocages de niveau communautaire, blocage de nature financière...) et celles considérées comme inopportunes (risques trop importants comparativement aux bénéfices attendus).



dérogation)<sup>955</sup> ; 11 en cours de réalisation<sup>956</sup> ; 7 sont achevées (5 ayant donné lieu à une généralisation ou pérennisation) et 7 n'ont pu être mises en œuvre en raison, le plus souvent, d'un abandon du projets par ses porteurs.

Dans le même ordre d'idées, l'**article L. 162-31-1 du code de la sécurité sociale**, issu de l'article 51 de la loi du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018, a créé un cadre légal spécifique permettant aux acteurs de la santé de déroger, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, à une centaine de dispositions législatives relatives à l'organisation du parcours de soins et à la prise en charge des produits de santé<sup>957</sup>. Dans le Grand Est, une expérimentation est ainsi menée dans les pouponnières volontaires des départements des Ardennes, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et des Vosges pour tester des protocoles renforcés de suivi de l'état de santé physique, psychologique et du développement des jeunes enfants bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance jusqu'à l'âge de 7 ans. En Bretagne, un service de dépistage et de soins bucco-dentaires mobile à destination des personnes âgées et des personnes en situation de handicap est testé dans le département du Finistère (avec majoration de la consultation et des actes effectués par le chirurgien-dentiste mobile et du financement des actes de téléconsultation).

L'expérimentation de « **territoires zéro non-recours** », prévue pour trois ans par l'article 133 de la loi du 21 février 2022 dite « 3DS » relève de la même logique. Une dizaine de territoires pilotes, qui doivent être sélectionnés par appels à projet, auront vocation à tester des dispositifs pour lutter contre le non-recours, ainsi que des outils d'observations sociales<sup>958</sup>.

Face au bilan contrasté des expérimentations mises en place sur le fondement de l'article 72-4 de la Constitution, ainsi que l'a relevé le Conseil d'État en 2019 dans son étude sur le sujet<sup>959</sup>, la loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations est venue assouplir leur régime juridique, en simplifiant notamment la procédure d'entrée dans le dispositif (suppression du régime d'autorisation préalable) et en élargissant les voies de sorties possibles de l'expérimentation : des dérogations aux normes nationales, d'abord mises

955 Exemples : expérimentation autorisant, sous supervision humaine, la circulation des robots agricoles autonomes sur certaines routes et chemins ruraux (traversées et demi-tours) ; expérimentation visant à la mise en place de solutions de filtration bio-minérales en remplacement du chlore pour le traitement de piscines publiques (plusieurs demandes concernées) ; expérimentation permettant à un transporteur d'effectuer des livraisons à domicile de médicaments ainsi que certains produits ou objets de santé pour le compte de pharmaciens d'officine ; expérimentation en matière de réutilisation des eaux usées traitées afin d'utiliser cette ressource pour la lutte anti incendie et le nettoyage de véhicules,...

956 Exemples : expérimentation permettant aux communes de recourir à des entreprises prestataires pour mener des opérations de collecte de recensement de la population ; expérimentation en matière de recyclage et valorisation de stylos injecteurs utilisés par les patients en auto-traitement (personnes diabétiques notamment), expérimentation ayant pour objet la valorisation des déchets d'activités de soins à risques infectieux (DASRI)...

957 Le [décret n° 2018-125](#) du 21 février 2018 relatif au cadre d'expérimentations pour l'innovation dans le système de santé liste les différentes catégories d'expérimentations entrant dans le champ de la loi.

958 La section sociale a examiné à ce titre, le 4 juillet 2023, un projet de décret relatif à la mise en œuvre d'une expérimentation territoriale visant à réduire le non-recours aux droits sociaux (n° 407 180).

959 Conseil d'État, [Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques](#), 2019 : seules quatre expérimentations de ce type ont été recensées en quinze ans.

en œuvre à titre expérimental, peuvent désormais être appliquées de manière pérenne par certaines collectivités territoriales et groupements, sous réserve qu'elles présentent des différences objectives de situation justifiant qu'il soit dérogé au droit commun<sup>960</sup>.

Cette même loi a aussi explicitement prévu que l'issue de l'expérimentation puisse consister à « *modifier les dispositions régissant l'exercice de la compétence ayant fait l'objet de l'expérimentation* ». Aussi l'intérêt des expérimentations du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution ainsi modifié n'est-il pas seulement de permettre, à leur issue, la pérennisation de mesures prises à titre expérimental ayant démontré leur utilité, mais, plus largement, de mettre en mesure le législateur et le Gouvernement de faire évoluer les dispositions régissant l'exercice des compétences des collectivités territoriales pour donner une portée plus effective au principe de subsidiarité énoncé au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution. Le Parlement et le Gouvernement pourraient se saisir de cette opportunité nouvelle pour donner davantage de responsabilités et de marges de manœuvre aux collectivités territoriales pour innover et adapter leur action aux réalités de leur territoire ainsi qu'aux besoins de la population et de l'économie et exercer davantage leur pouvoir réglementaire.

Au-delà de ces expérimentations formalisées, il paraît opportun de valoriser, autant que faire se peut, ainsi que le suggère par exemple Esther Duflo<sup>961</sup>, lauréate du prix Nobel d'économie en 2019, **les expérimentations et les projets concrets menés sur le terrain**, qui s'avèrent bien souvent beaucoup plus efficaces en termes de résultats effectifs que les approches menées de façon macroéconomique (lesquelles ont tendance à survaloriser les évaluations quantitatives). En matière de lutte contre la pauvreté, un changement de paradigme s'est d'ailleurs opéré en ce sens depuis une quinzaine d'années dans la communauté internationale : l'attention des pays développés porte aujourd'hui moins sur les ressorts de la croissance économique des pays en difficulté que « *sur des objectifs plus concrets et atteignables (vaccination, prévention de la mortalité maternelle,...) [et sur la mesure de leurs résultats]. C'est cette concentration sur des problèmes concrets qui a permis d'améliorer les situations.* » Le passage à l'échelle nécessite ensuite de **s'attacher au détail des politiques publiques** – ce que l'on néglige trop souvent. Selon Esther Duflo, « *il faut adopter une attitude de plombier : on ne connaît pas les détails à l'avance, on ajuste, on s'adapte, on fait au mieux.* » Le recours aux expérimentations devrait s'accompagner, en toute hypothèse, d'une évaluation systématique des dispositifs mis en place. Enfin, les succès d'une expérience sur le terrain ne permettent pas toujours d'en assurer le succès partout : tout est bien souvent fonction en effet des hommes et des femmes qui pilotent les projets. Aussi, paraît-il utile de **valoriser et de partager largement les expériences ayant fait recette dans certains territoires ou certains services, sans rechercher pour autant à les généraliser systématiquement**, au risque de retomber dans les travers du fonctionnement vertical précédemment dénoncé pour son manque d'efficacité dans la mise en œuvre du *dernier kilomètre*.

960 [DC n° 2021-816](#) du 15 avril 2021.

961 E. Duflo, « [Expérience, science et lutte contre la pauvreté \(presque\) quinze ans après](#) », *Leçon inaugurale*, Collège de France, 24 novembre 2022.



## ■ Développer des contrôles *ex post* pour nourrir la confiance

Si le principe de subsidiarité tend à proscrire les contrôles *a priori*, il semble utile en revanche de mettre en place des contrôles *a posteriori* afin de s'assurer des résultats atteints par les politiques publiques et de nourrir dès lors la confiance dans le système.

Ces contrôles, qui ne sauraient être exclusivement financiers, doivent notamment prendre en compte la satisfaction des usagers et des agents publics.

Deux types d'approches peuvent être encouragées en ce sens :

- d'une part, le **déploiement de stratégies de labellisation des services et politiques publics**, à l'instar des labels ISO<sup>962</sup> mis en place dans certaines administrations. L'expérience montre en effet que les labels, qui sont des décisions par « *lesquelles une autorité officielle reconnaît qu'un bénéficiaire remplit un nombre de critères prédéfinis et énumérés dans un acte législatif ou réglementaire* »<sup>963</sup> ont non seulement un effet d'émulation sur les acteurs d'une chaîne de production mais inspirent la confiance de l'utilisateur ou du consommateur, comme c'est le cas par exemple dans le champ du patrimoine (exemple du patrimoine mondial de l'UNESCO, du patrimoine européen<sup>964</sup>, etc.) ou de l'agro-alimentaire (avec les labels AB pour l'agriculture biologique<sup>965</sup>, ou AOP pour les appellations d'origine protégée<sup>966</sup>). La tendance à leur profusion et les limites de certains d'entre eux (comme le label HVE pour « haute valeur environnementale »<sup>967</sup>) doivent toutefois inviter les acteurs publics à en assurer **la lisibilité et la mise à jour régulière** ;
- d'autre part, le développement d'une **approche des politiques publiques** fondée notamment sur les preuves (« *evidence-based policy* »), à l'instar des pratiques à l'œuvre dans le monde médical et dans des pays comme le Canada<sup>968</sup> : l'idée est ici de mobiliser le travail de la recherche pour vérifier *a posteriori* si les objectifs donnés à une politique publique ont été atteints et de s'en servir comme une aide à la décision et à l'ajustement des choix initiaux.

Au-delà de ces éléments, il importe également de réaffirmer dans ce cadre le **principe du « droit à l'erreur » afin de valoriser l'esprit d'initiative et la prise de risque**.

Il va de soi enfin que la confiance dans le système doit pouvoir **s'appuyer sur l'engagement des équipes de contrôle internes aux administrations et sur des contrôles menés par des organes externes**, et notamment ceux des chambres

962 Pour *International Organization for Standardization*.

963 A. Pinazo, G. Morice, *Les labels européens*, IDRAC Sophia Antipolis, 2009/2010, p. 3.

964 Ce label, créé en 2007 sous forme intergouvernementale, distingue la dimension européenne de certains sites patrimoniaux.

965 Label créé en France en 1985, dont les critères ont été alignés en janvier 2009 sur le label bio européen.

966 Label créé par l'Union Européenne en 1992 ; il désigne « *des produits qui ont été produits, transformés et élaborés dans une aire géographique déterminée, en mettant en œuvre le savoir-faire reconnu de producteurs locaux et des ingrédients provenant de la région concernée* » (définition de la Commission européenne).

967 OFB, [Rapport](#) « Évaluation des performances environnementales de la certification HVE », octobre 2022.

968 C. Laurent, et al. « [Pourquoi s'intéresser à la notion d' « evidence-based policy » ?](#) », *Revue Tiers Monde*, vol. 200, n° 4, 2009, pp. 853-873.

régionales des comptes auxquelles la *loi 3DS* a confié récemment une mission d'évaluation des politiques publiques<sup>969</sup>.

### **Proposition n° 10 – Pratiquer la subsidiarité.**

Des choix clairs sont nécessaires, notamment en hiérarchisant les objectifs afin de réduire voire d'éviter les injonctions contradictoires. Il ne faut pas hésiter à concentrer les efforts là où cela est nécessaire.

La norme devrait se concentrer sur les principes et effets à obtenir afin de laisser aux acteurs locaux des marges d'adaptation, y compris en utilisant lorsque cela permet d'être plus simple des visuels dans les textes normatifs pour en faciliter la compréhension.

L'usage par les préfets de leur pouvoir de dérogation doit être facilité ; et le mouvement de déconcentration des décisions individuelles relevant encore des administrations centrales vers les préfets doit être achevé.

Le recours aux expérimentations, qu'il s'agisse de celles prévues par la Constitution mais aussi aux expériences concrètes menées sur le terrain, doit être encouragé en veillant à toujours les évaluer et à partager les bonnes pratiques, sans chercher systématiquement à vouloir les généraliser.

La confiance devrait reposer sur les contrôles *a posteriori* (et non *a priori*), en n'hésitant pas à mobiliser le travail de la recherche et en valorisant l'approche du droit à l'erreur.

### **b. Passer d'une logique du « mistigri » à une culture de la coopération**

L'« organisation en silo » des administrations les conduit trop souvent à des fonctionnements étanches et à vouloir se « débarrasser », à l'instar du mistigri dans le jeu des enfants, des cas particuliers ou difficiles à traiter auprès des services voisins. Cette logique non coopérative, qui nuit indéniablement au *dernier kilomètre*, doit être remise en cause au profit d'une culture de la coopération favorable aux usagers.

#### ■ Créer les conditions d'une culture de la coopération dans et entre les organisations

La culture de la coopération ne se décrète pas. Les jeux d'acteurs et de pouvoirs au sein des organisations sont parfois tels qu'il ne suffit pas d'en poser le principe mais qu'il faut créer les conditions de sa mise en œuvre.

Un moyen efficace pour y parvenir est de **structurer l'organisation selon une approche « usagers » et « métiers »**, et non selon une culture du « produit » ou de la politique publique, davantage tournée vers le fonctionnement interne de l'administration. L'objectif est de ne pas se laisser enfermer dans une « logique de silo » mais plutôt de travailler sans cesse à favoriser une logique et surtout une pratique de travail en commun, de travail en équipe, en mode projet. C'est ce qui a inspiré les annonces récentes de la Première ministre tendant à la création de 200

969 Dans les conditions prévues par le [décret n° 2022-1549](#) du 8 décembre 2022 relatif à l'évaluation des politiques publiques territoriales par les chambres régionales des comptes.



pôles au sein des tribunaux judiciaires et cours d'appel pour traiter les dossiers de violences intrafamiliales, tant sur le plan civil que sur le plan pénal, avec un dossier unique et des audiences dédiées.

C'est aussi la logique qui a prévalu dans la réforme de la Caisse des dépôts et consignations, longtemps marquée par une « culture en silo » très forte (v. encadré), qui a réorganisé son fonctionnement autour des métiers et a développé une culture de la coopération entre les équipes, en posant un certain nombre de règles de fonctionnement, notamment en renforçant le rôle des directions régionales et en déconcentrant un certain nombre de décisions vers le terrain.

### **Encadré n° 24 – Un cas d'école de réorganisation au service d'une plus grande culture de la coopération : la réforme de la Caisse des dépôts et consignations**

#### **Les objectifs de la réforme**

Un premier objectif de cette réorganisation a consisté à organiser la gouvernance autour des métiers. « Les réunions de direction telles qu'elles existaient [auparavant] mélangeaient les directeurs de l'établissement public et ceux de filiales. Ces rencontres très élargies encourageaient chacun à rester sur son territoire pour le préserver, et ne permettaient pas une prise de décision collégiale efficace. [Un] comité exécutif (Comex) [a donc été créé], dont font partie notamment les directeurs métiers et les directions support essentielles »<sup>970</sup>.

Un second a consisté à développer une culture de la coopération. « Cela induit un type particulier de management. Pour prendre une analogie sportive : si l'on veut que les joueurs sur le terrain se passent le ballon et marquent des buts, l'entraîneur doit les organiser et leur dire comment jouer pour gagner le match. [...] Son rôle est d'organiser le système, fixer les règles, et expliquer comment les équipes doivent s'articuler. »

#### **Les orientations prises pour traduire cet effort de coopération**

« L'une des premières règles [mise en place] a été d'interdire aux directions du siège de rencontrer nos partenaires locaux sans en avertir les directions régionales, qui sont les premières au contact des clients. Une organisation orientée client, c'est d'abord un point d'entrée unique [...]. »

La seconde a consisté à « s'interroger, ensemble, sur les attitudes et les comportements qui permettent d'obtenir des agents et salariés le niveau d'implication et de coopération nécessaires pour servir le projet commun. [...] Dans la culture maison, nous avons identifié un comportement courant, « l'évitement convivial » : derrière la convivialité de façade dans leurs relations interpersonnelles, les collaborateurs de la Caisse avaient tendance à passer sous silence les sujets potentiellement conflictuels, à éviter les vrais problèmes. Cela renforçait une logique où les équipes faisaient – de façon très professionnelle – leur travail, sans toujours prendre en compte celui des équipes voisines.

970 É. Lombard, *Au cœur de la finance utile*, op. cit. : toutes les citations sont tirées de cet ouvrage, p. 68 à 75.

*Pour répondre à cet écueil, [...] trois priorités [ont été arrêtées]. Puisque les équipes travaillaient en silos, il fallait les conduire à coopérer en mettant l'accent sur les interfaces, c'est-à-dire les points de contact entre les activités des uns et des autres, de façon à servir le projet stratégique. [...] Les équipes n'avaient pas assez ou pas du tout de délégation. Lorsqu'elles en bénéficiaient, elles préféraient trop souvent continuer à se référer au chef. Il fallait donc décentraliser et déconcentrer la prise de décision, et ainsi donner de l'autorité aux managers intermédiaires et de l'autonomie aux équipes. [...] Enfin, nombre de managers de la Caisse sont des experts reconnus de leurs sujets. Le revers de cette compétence est qu'ils se consacraient à leur activité et peu à leur équipe. [...] A donc été fixé un] principe [consistant à consacrer] au moins 50% du temps d'un manager [...] à l'animation de son équipe. »*

*« Cette stratégie de transformation ne s'improvise pas. Elle ne s'impose pas non plus immédiatement, par le haut. » Comme en musique, « le rythme est essentiel pour permettre à la transformation de se diffuser, à chacun de se l'approprier. » Elle nécessite également un « dialogue social [...] permanent, nourri. »*

**Un autre moyen de nourrir une culture de la coopération est de ritualiser des temps de rencontre et d'identifier des personnes ou des outils capables de « créer du commun » au sein et entre les organisations.** Sans tomber dans les travers de la « réunionite », l'expérience montre que la coopération **nécessite des échanges réguliers et une connaissance réciproque des acteurs.** La « comitologie » qui caractérise le fonctionnement des institutions européennes en donne une illustration éclairante : une large partie des actes dont l'édiction est attribuée directement à la Commission européenne implique la réunion de comités d'experts nationaux, ce qui présente l'avantage d'arrimer les mesures élaborées par la Commission européenne aux réalités nationales. Ces réunions d'experts constituent en outre autant d'occasions de créer de la compréhension mutuelle entre les acteurs des États membres. Dans la même logique, l'expérience de la crise sanitaire a montré combien les réunions associant préfets et directeurs généraux des agences régionales de santé avaient souvent eu un effet de rapprochement entre les institutions, jusqu'ici plutôt habituées à des logiques de face à face ; à l'inverse, l'isolement de certains hauts fonctionnaires à la défense dans les ministères a pu montrer la faiblesse de ce type d'instances pour coordonner la crise.

**La coopération peut se nourrir également de formations communes,** qui donnent aux acteurs un terreau de compréhension réciproque. C'est l'une des raisons qui a justifié par exemple « d'universitariser » les études des médecins généralistes ou encore de mettre en place des enseignements communs aux écoles de service public dans le cadre de la création de l'institut national du service public.

**La désignation d'acteurs ou d'outils capables de « mettre de l'huile dans les rouages »** et de remplir l'office du « graisseur » dans l'industrie participe de la même logique. C'est le rôle qu'auront notamment les assistants de justice recrutés dans certains tribunaux judiciaires à l'appui de la création des pôles sur les violences intrafamiliales. Il en est de même de certaines associations se positionnant comme des « organisations frontières » à même de favoriser un management collaboratif



entre acteurs publics et privés<sup>971</sup>. La création en 2018 du syndicat intercommunal de gestion des écoles du Val du Sauzay dans la Nièvre participe de la même logique ; de façon inédite, ses douze communes membres ont ainsi décidé de gérer de façon collégiale l'ensemble des écoles du territoire en regroupement pédagogique, jusqu'ici pilotées exclusivement par les maires des communes d'implantation de ces écoles, ce qui a permis de conforter l'esprit d'équipe et de susciter un sentiment d'adhésion de l'ensemble des maires aux projets éducatifs.

Enfin, relève de ce même souci de **créer des espaces de coopération entre acteurs publics et/ou privés** l'initiative prise par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) en 2021 consistant à organiser une « place à communs<sup>972</sup> », équivalent d'une place de marché rassemblant des personnes partageant l'envie de relever certains défis en commun. Une « Fabrique des géo-communs », permettant à ses membres de construire, sur la base d'une gouvernance partagée, des données, outils et services numériques ouverts (outil de partage d'images photographiques des rues, élaboration d'une base de données référençant l'intégralité des adresses du territoire, etc.) a notamment vu le jour dans ce cadre.

#### ■ **Fonder les approches partenariales sur des diagnostics partagés**

Un autre moyen de sortir des « logiques de silo » est de s'attacher à  **fédérer et responsabiliser les acteurs autour d'une lecture partagée des besoins et réalités locales, et de les laisser imaginer ensemble les réponses adéquates.**

C'est l'esprit dans lequel sont nées en 2018 les « cités éducatives » dans certains quartiers prioritaires de la politique de la ville. Nées d'une expérimentation menée à Grigny dans l'Essonne, ces dispositifs consistent à réunir tous les acteurs éducatifs d'un quartier (parents, équipes pédagogiques, associations, collectivités, services de l'État, etc.) afin de partager un diagnostic des difficultés auxquelles sont confrontés les enfants, d'identifier des solutions et d'intensifier leur prise en charge éducative avant, pendant, autour et après le cadre scolaire<sup>973</sup>. Bien que le dispositif s'appuie sur un canevas national commun, aucune cité ne se ressemble, ce qui en fait du reste un des facteurs de leur succès, tant il dépend d'une adaptation au plus près des réalités locales en cause. À Sète par exemple, où l'initiative a suscité une réelle adhésion, une attention très forte a été donnée aux enjeux de parentalité : ainsi, des classes passerelles ont-elles été créées dès la maternelle afin de permettre aux enfants d'entrer à l'école à l'âge de deux ans et d'accompagner les parents dans leur rôle éducatif (à l'occasion d'ateliers et de « cafés des parents » par exemple) ; certains parents ont même initié eux-mêmes des actions (organisation de cheminements du

971 J.-B. Suquet, D. Collard, et N. Raulet-Croset, « [L'organisation d'un management collaboratif entre acteurs publics et acteurs civils : le rôle d'organisation frontière d'une association d'insertion dans l'emploi pour les jeunes diplômés](#) », *Gestion et management public*, vol. 8/1, n° 1, 2020, pp. 9-26.

972 Les communs sont définis comme « *une ressource produite et/ou entretenue collectivement par une communauté d'acteurs hétérogènes, et gouvernée par des règles qui lui assurent un caractère collectif et partagé. Sa valeur est principalement liée à la mutualisation et l'usage qui en est fait — l'utilisation par les uns renforçant la valeur pour les autres.* » (IGN, [Les communs, d'utilité publique I](#), janvier 2023, p. 9).

973 V. à ce titre l'intervention de Comlan Azanné lors de la [4<sup>e</sup> conférence du cycle](#) sur le dernier kilomètre au Conseil d'État, le 12 avril 2023.

quartier vers le centre-ville pour y visiter certains lieux culturels). Au collège Jean Moulin, une option web radio permettant aux élèves de se confronter au traitement de l'actualité a vu le jour, à l'initiative de plusieurs enseignants, et a donné lieu à un partenariat avec France bleu Hérault. La démarche, qui doit beaucoup à l'engagement des acteurs, porte ses fruits : l'effet de décloisonnement recherché progresse.

On retrouve le même type d'approches dans le secteur de la santé où les acteurs se réunissent généralement dans le cadre des **communautés professionnelles territoriales de santé** (CPTS), lorsqu'elles existent, pour établir un diagnostic partagé de la patientèle du territoire et rechercher ensemble les réponses à lui apporter. C'est ce que l'on appelle la « **responsabilité populationnelle** ». Ainsi à Cholet, les médecins réunis au sein de la maison de santé ont-ils proposé de mettre en place à leur niveau un système de régulation de l'accès aux urgences, ainsi qu'un programme de prévention sur les violences intrafamiliales, ce que la CPAM n'a toutefois pu valider (faute de disposer de marges de manœuvre par rapport aux priorités fixées par la convention d'objectifs et de gestion nationale), ce qui nous ramène aux limites actuelles du principe de subsidiarité...

Sans rentrer dans le détail des solutions susceptibles de répondre à la crise de la démographie médicale, ce qui dépasserait de beaucoup le cadre de la présente étude, il paraît utile, en toute hypothèse, de **conforter les logiques de coopération et d'équipe de soins au bénéfice des patients**. C'est tout le sens notamment des « protocoles de coopération », introduits par la loi HPST de 2009 et facilités dans leur déploiement par la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé, qui autorisent les transferts d'activités entre professionnels et ont permis « *d'expérimenter de nouvelles formes de coopération et d'organisation* »<sup>974</sup>. C'est aussi celui des pratiques avancées, qui permettent « *à des professionnels justifiant d'une certaine expérience dans leur métier socle, de se voir confier, à l'issue d'un master universitaire adossé à un référentiel national de compétences la prise en charge ou le suivi de patients dans une relative autonomie dans cinq domaines d'intervention* »<sup>975</sup>. En dépit de premiers retours positifs, la pratique avancée infirmière (IPA) fait encore l'objet de contestations, ce qui n'empêche pas certains territoires (tels que la Mayenne par exemple) de miser sur les IPA pour contribuer à réduire les déserts médicaux. Ailleurs, ce sont les équipes de SMUR (structure mobile d'urgence et de réanimation) para-médicalisées, composées d'un infirmier et d'un aide-soignant ambulancier expérimenté, qui se développent (par exemple dans la Sarthe et dans l'Oise), les maisons de santé pluri-professionnelles<sup>976</sup> ou les maisons de santé universitaires auxquelles sont rattachés des étudiants en quatrième année de médecine (à l'instar de celle existant à Toulouse).

974 IGAS, [Trajectoires pour de nouveaux partages de compétences entre professionnels de santé](#), t. 1, n° 2021-051R, novembre 2021, p. 3. Les citations suivantes relèvent du même rapport.

975 Pathologies chroniques stabilisées et poly-pathologies courantes en soins primaires (PCS) ; oncologie et hématologie-oncologie (OHO) ; maladie rénale chronique, dialyse, transplantation rénale (IRC) ; psychiatrie et santé mentale (PSY) ; urgences (U).

976 Comme celles relevant d'IPSO santé à Paris, qui sont ouvertes sur des plages horaires très élargies, et fonctionnent sur le principe d'une « équipe de soins traitante » (le dossier de chaque patient étant rattaché à la structure, comme à l'hôpital, et non à un médecin traitant).



Au-delà des initiatives menées sur le terrain, de telles approches coopératives gagneraient à être développées également entre administrations centrales où la culture de l'« interministérialité » reste à développer.

#### ■ Préférer les logiques de guichet unique ou intégré aux débats sur la gouvernance

Face au maquis des acteurs chargés de certaines politiques publiques, il appartient à l'administration de faciliter le parcours des usagers et de créer les outils de coopération adéquats. Loin des débats stériles sur les questions de gouvernance, la priorité des acteurs devrait être de s'entendre sur des solutions pratiques pour créer des relais entre acteurs.

Cette approche peut prendre la forme d'un **guichet unique**, à l'instar par exemple de la Mutualité sociale agricole qui offre une réponse globale aux usagers sur l'ensemble des branches de la sécurité sociale (famille, maladie y compris la médecine du travail et la prévention, retraite, recouvrement). Dans le même esprit, certains acteurs du monde agricole plaident en faveur de la création d'un guichet unique pour aider à l'installation de jeunes agriculteurs. La même ambition a présidé en 2019 à la mise en place du « service public de l'insertion par l'emploi », dont le but était notamment d'assurer, sous la coordination de l'État, de meilleurs accompagnement et suivi des personnes les plus éloignées de l'emploi par la création d'un **dossier unique** accessible à l'ensemble des acteurs de l'insertion. Si la démarche a eu le mérite, dans beaucoup de territoires, de multiplier les contacts entre les acteurs du domaine social et de développer des solutions numériques intéressantes (exemples de « RDV insertion » pour la gestion de prise de rendez-vous<sup>977</sup>, « DORA » pour une cartographie complète de l'offre d'insertion sur un territoire<sup>978</sup> ou encore « Carnet de bord » pour le partage d'information entre professionnels de terrains<sup>979</sup>), elle n'a toutefois pas complètement rempli l'effet recherché – aucune porte d'entrée commune dans le parcours d'insertion n'a pu être construite –, faute d'avoir suffisamment clarifié les responsabilités de chacune des structures. La création de France Travail entend répondre à ce constat.

S'inspirant du succès du rapprochement initié en 2020 dans des locaux communs de Pôle emploi et de Cap emploi, chargé d'accompagner les personnes en situation de handicap, dans une logique de « **guichet intégré** », le parti pris de la mission de préfiguration de France Travail a consisté, non pas à fusionner les acteurs de l'emploi, mais à clarifier leurs responsabilités et à s'assurer « d'une meilleure coopération, [notamment par] la mise en place de communs physiques, numériques et méthodologiques »<sup>980</sup>. Pôle emploi, qui doit se transformer en « France travail », sera chargé, sous l'autorité d'une gouvernance partagée associant l'État, les collectivités locales et les partenaires sociaux, d'assurer « pour le compte de tous » la coordination du parcours des usagers (inscription des personnes en recherche d'emploi ou d'orientation auprès de France travail ; transformation du

977 Rdv Insertion ([rdv-insertion.fr](http://rdv-insertion.fr)).

978 DORA : recensement et mise à jour de l'offre d'insertion ([beta.gouv.fr](http://beta.gouv.fr)).

979 Carnet de bord ([beta.gouv.fr](http://beta.gouv.fr)).

980 T. Guilluy, *Mission de préfiguration France Travail*, [Rapport](#) de synthèse de la concertation, avril 2023, p. 16.

système d'information de Pôle emploi en plateforme de données interopérable avec les systèmes d'information de l'ensemble des acteurs ; mise en place d'un dossier unique partagé accessible à tous ; définition d'un maillage de guichets de proximité ; désignation d'un référent unique et d'une offre d'accompagnement plus intensif des usagers ; pilotage par les résultats et des indicateurs communs ; mise en place d'un « comité France Travail » à chacun des niveaux – bassins d'emploi, départements, régions – coprésidées par l'État et par les collectivités territoriales, etc.). Si la démarche paraît tout à fait pertinente, son succès dépendra cependant, pour atteindre les effets de coopération recherchés, de la capacité des acteurs à **ne pas mener le projet de façon trop verticale et à laisser des marges de manœuvre réelles aux acteurs locaux**.

#### ■ Assumer une approche partenariale de la décentralisation

Alors que les relations entre préfets et élus locaux sont globalement fluides au niveau local, il importe de sortir des postures verticales et des logiques de confrontation qui caractérisent encore trop souvent les relations entre l'État central et les collectivités territoriales, au moins les plus grandes, génératrices de méfiance réciproque. Si l'État a naturellement vocation à garantir la cohérence d'ensemble de l'action publique dans un souci d'intérêt général, il ne saurait faire abstraction de la diversité des territoires et de leurs priorités. Il faut donc certainement apprendre à adapter les politiques publiques « à la *grammaire des territoires* »<sup>981</sup>.

Sans attendre une éventuelle clarification des compétences qui pourrait être bienvenue, le moment venu, la contractualisation des relations entre l'État et les collectivités locales, qui en est l'outil privilégié depuis de nombreuses années, doit être confortée, tant s'agissant des contrats de plan État-Régions (CPER)<sup>982</sup>, pour leurs formats les plus anciens, que des contrats de ville relatifs aux quartiers prioritaires de la politique de la ville, ou encore des contrats de relance et de transition écologique (CRTE), pour les outils les plus récents, qui visent notamment à mobiliser les acteurs locaux dans la lutte contre le changement climatique et l'impératif de sobriété énergétique.

À cet égard, si la plupart de ces approches contractuelles donnent globalement satisfaction aux acteurs locaux<sup>983</sup>, plusieurs élus auditionnés dans le cadre de cette étude ont regretté que les engagements pris par l'État à ce titre ne soient pas toujours tenus dans les calendriers prévus ou que les préfets n'aient pas toujours eu les marges de manœuvre suffisantes pour en négocier le contenu, compte-tenu du cadrage parfois très précis préétabli. Il paraît utile à ce titre de conforter leur capacité à prendre des initiatives et à tenir la parole de l'État sur le terrain.

981 Formule employée par le Premier ministre Édouard Philippe lors de la [conférence nationale](#) des territoires organisée à Cahors, le 14 décembre 2017.

982 Depuis leur création en 1984, les contrats de plan État-région sont le cadre privilégié du dialogue entre l'État et les régions.

983 À l'exception notable de la brève expérience des « contrats de Cahors », initiés en 2018 pour associer les plus grandes collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques.



**Proposition n° 11 – Passer d’une « logique du mistigri » à une logique de coopération.**

Les acteurs de terrain doivent être encouragés à établir ensemble des constats partagés des problèmes auxquels ils sont confrontés et à élaborer les solutions en équipe.

La mise en place des guichets uniques ou intégrés (espaces d’accueil partagés, systèmes d’information accessibles à tous et interopérables, indicateurs communs, comités de pilotage réguliers,...) doit être encouragée, en veillant à clarifier les responsabilités de chacun.

Dans le champ des compétences décentralisées, les partenariats doivent être favorisés en donnant aux préfets des marges de manœuvre suffisantes pour négocier le contenu des contrats et en leur permettant de tenir les engagements pris.

**c. Mettre le service au cœur du pilotage de l’action publique**

Faire confiance, c’est nous inviter à repenser fondamentalement la façon de conduire l’action publique et c’est faire des acteurs, plus que de la norme, l’élément central d’une action publique tournée vers le service aux usagers, dans une logique de résultats.

■ **Repenser les outils du management public**

Alors que l’organisation très hiérarchisée des administrations peut conduire à des modes de management trop souvent descendants, consistant à décliner sur le terrain des décisions pas toujours adaptées à ses réalités concrètes, un moyen efficace d’atteindre le *dernier kilomètre* est de **mettre en place une logique privilégiant le service et recherchant son amélioration continue en s’appuyant précisément sur des retours du terrain**. Tout l’enjeu de ce type d’approches est d’encourager les responsables à aller au contact du terrain, et des agents eux-mêmes, pour mieux appréhender les problèmes qui se posent effectivement et discuter avec eux des solutions concrètes permettant de créer les conditions d’un meilleur service rendu à l’usager. Améliorer le *dernier kilomètre* dans ce cadre, c’est miser au fond sur la force du dialogue social et de l’intelligence collective<sup>984</sup>. Appliqué à l’hôpital par exemple, ce schéma revient à écouter la parole des patients, identifier les problèmes auxquels sont confrontés les soignants dans les services pour bien prendre en charge les patients, encourager les équipes de direction à résoudre les problèmes qui ne trouvent pas de solution à ce niveau. Ce type d’approches implique de la part de la hiérarchie un état d’esprit particulier, consistant à rechercher l’amélioration continue du service (*growth mindset*<sup>985</sup>), état d’esprit qu’il serait utile de développer dans les recrutements et la formation des écoles d’encadrement du service public.

984 S. Thiéry, J.-D. Senard, *Re-considérer le travail, Rapport des garants des assises du Travail* – Conseil national de la refondation, avril 2023.

985 C. Dweck, *Changer d’état d’esprit. Une nouvelle psychologie de la réussite*, 2010.

Un deuxième moyen d’améliorer l’efficacité de l’action publique est de **développer des alternatives à la norme par un management collaboratif impliquant davantage la société civile**. C’est ce que certains appellent la « **décentralisation sociétale** ». Il s’agit, au fond, de laisser les acteurs de terrain libres de s’organiser, en apportant l’appui de la puissance publique en fonction de l’intérêt de ces initiatives, selon une appréciation qui devrait être faite au plus proche du terrain. Des exemples intéressants peuvent être cités.

Il existe par exemple au Pays-Bas des « bus de proximité » ou « bus de voisinage » (« Buurtbus »), exploités en lignes fixes avec itinéraires et arrêts de montée ou descente à la demande, qui reposent sur l’engagement bénévole de conducteurs (une vingtaine en moyenne par ligne pour une population de 2 500 à 5 000 habitants) et permettent de désenclaver certaines zones rurales<sup>986</sup>. Les exemples de contribution directe des citoyens à la délivrance du service public ne manquent pas non plus en France. Tel est le cas par exemple de la démarche du collectif des « médecins solidaires », qui a installé en novembre 2022 un premier centre de santé à Ajain<sup>987</sup> dans la Creuse en s’appuyant sur l’engagement volontaire de médecins généralistes se relayant toutes les semaines à tour de rôle (un peu dans l’esprit des missions de *Médecins sans frontières*) ; un deuxième centre a été inauguré en juin 2023 à Bellegarde-en-Marche (toujours dans la Creuse). On peut citer également la richesse que représente pour le service public l’engagement des quelque 200 000 sapeurs-pompiers volontaires (représentant 80% du total des sapeurs-pompiers). Citons encore les exemples des crèches familiales ou de la numérisation des archives départementales sur microfilms, qui a pu être menée en deux ans grâce à la mobilisation de bénévoles rémunérés (alors que le temps nécessaire à la réalisation de cette tâche avait été estimé à au moins sept ans).

■ **Valoriser les approches innovantes et créatives au service des usagers et des territoires**

L’innovation mise au service des usagers et des territoires peut contribuer à améliorer l’efficacité de l’action publique. **La sphère publique recèle dans notre pays un réservoir de créativité qui devrait être encouragé à s’exprimer** pour favoriser une amélioration du service par des initiatives venues du terrain, selon une approche « micro » susceptible de venir utilement compléter l’approche « macro » trop souvent privilégiée dans notre système administratif. Plusieurs outils ont été déployés depuis une quinzaine d’années<sup>988</sup>.

**D’abord, des approches créatives ont été encouragées, notamment pour trouver de nouvelles manières de concevoir et de favoriser l’amélioration et l’appropriation des politiques publiques**. L’idée est notamment venue des agences de design qui ont proposé de mettre leur savoir-faire au service de l’élaboration de certaines politiques publiques<sup>989</sup> (v. encadré ci-après) et pas moins d’une soixantaine de

986 Le système est financé par une contribution des usagers (2 euros le ticket, 40 euros l’abonnement mensuel) et une compensation du ministère des transports.

987 <https://youtu.be/mqa0A6OHg4g>.

988 A. Armandy, M. Rival, *Innovation et nouvelles formes de management public*, La Documentation française, 2021.

989 S. Vincent, *Design des politiques publiques*, La Documentation française, 2010.





**laboratoires d'innovation publique** ont vu le jour, sous l'impulsion des pouvoirs publics (État, collectivités territoriales, hôpitaux, etc.) pour expérimenter ou tester de nouvelles façons d'aborder les politiques publiques.

Par ailleurs, le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) a initié en 2013 la **méthode des « start-up d'État »**, portée par le programme Beta.gouv.fr, qui consiste à permettre à des agents publics en poste au sein des administrations de travailler sur un « irritant » ou un problème posé par une politique publique dans un cadre juridique très souple : l'agent public, désigné sous le nom d'« *intrapreneur* », reçoit alors le concours d'un *coach* et de plusieurs développeurs, souvent indépendants, pour incuber un nouveau service, essentiellement numérique, qui permet de résoudre tel ou tel problème rencontré dans l'action publique afin d'améliorer la qualité du service rendu. C'est ainsi qu'à vu le jour par exemple en 2020 un dispositif de suivi des déchets dangereux – Trackdechets – initié par un inspecteur des installations classées de la DREAL Nouvelle-Aquitaine. L'approche connaît un véritable succès : plus d'une trentaine de réalisations ont ainsi été pérennisées depuis le lancement du programme, au nombre desquelles le « Pass culture », la plateforme « 1 jeune 1 solution », la numérisation des « Démarches simplifiées » ou encore le dispositif de montée en compétences numériques « PIX ».

### Encadré n° 25 – Le design appliqué aux politiques publiques

Le design est un processus intellectuel créatif et pluridisciplinaire, dont le but est de traiter et d'apporter des solutions aux problématiques de tous les jours, petites et grandes, liées aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux<sup>990</sup>.

Inspiré du monde l'industrie et très développé dans les pays scandinaves (au Danemark en particulier), le concept de design s'est étendu depuis une quinzaine d'années au champ des politiques publiques où il consiste à « mettre en œuvre des processus de création au service d'enjeux d'intérêt général »<sup>991</sup>.

#### La méthode

*Le parti pris du design est de concevoir les politiques publiques comme des hypothèses, de les tester à petite échelle pour être sûr de leur bénéfice, avant de les élargir à plus grande échelle. « Le design propose une approche radicalement différente. Il part [...] des utilisateurs, les associe à la recherche de solutions, valorise les plus créatives et porteuses de sens, pratique la méthode de « l'essai-erreur » et des tests, rend visuels et compréhensibles des problèmes complexes, ou produit des prototypes pour réduire les risques de dysfonctionnements »<sup>992</sup>. « Cela nécessite un temps différent, une méthode rigoureuse et une expertise dédiée et/ou accompagnée, la plupart du temps en décalage avec la culture et l'exigence contemporaines d'immédiateté. L'identification des demandes est la phase la plus complexe. »*

990 Définition de l'Alliance française des designers.

991 Département de Loire-Atlantique & Ecole de design Nantes Atlantique, *Design de service public en collectivité locale, le passage à l'acte*, La Documentation française, 2014.

992 S. Vincente, « Qu'est ce que le design de politiques publiques ? », *La Gazette des Communes*, 9 octobre 2017. Les autres citations sont tirées de cet article.

### La mobilisation de compétences variées

« Face à la complexité et l'interdépendance des problématiques publiques, *des approches croisées doivent être privilégiées pour apporter des réponses* ». Les professionnels du design mobilisent généralement des équipes pluridisciplinaires associant les sciences sociales, l'économie, la sociologie de terrain, l'ethnologie, les designers-spécialistes de la conception créative - dans la phase de conception et d'expérimentation de la politique publique.

**Ensuite, des modes d'organisations hybrides ont été développés**, dans un mouvement symétrique aux transformations de la société (télé-travail, mutualisation des moyens, etc.). Une politique de soutien aux **tiers-lieux** a ainsi vu le jour en 2019<sup>993</sup> : on en compte aujourd'hui environ 3 000, dont 75% sont utilisés comme espaces de co-working. Des **micro-folies**<sup>994</sup>, consistant à intégrer au cœur d'un équipement existant (médiathèque, mairie, etc.) un « musée numérique » donnant accès aux collections d'une douzaine d'établissements culturels, essaient sur le territoire. Des « Fab lab », composés d'un parc de quelques machines numériques (imprimante 3D, machine à coudre, fraiseuse-graveuse, etc.), sont déployés dans des écoles et collèges volontaires, à destination des enfants allant du CM1 à la cinquième pour stimuler le développement de la culture scientifique, technique et industrielle des élèves<sup>995</sup>. Certaines administrations développent des espaces de travail hybrides. En 2021, la préfecture de Paris et d'Île-de-France a ainsi ouvert un « **espace de travail interministériel pour les agents publics** » (ETAP), destiné notamment aux agents déconcentrés de l'État. C'est aussi le cas des **mairies de Polynésie** qui accueillent bien souvent d'autres administrations dans leurs murs.

**Enfin, certaines politiques publiques tendent à mettre l'innovation au service des territoires.** C'est le cas notamment de la politique de cohésion de l'Union européenne, qui a incité les régions, dans le cadre de la programmation 2014-2020 du fonds européen de développement régional (FEDER), à se doter de « stratégies de spécialisation intelligente » (« *smart specialization strategies* ») pour concentrer leurs ressources sur les domaines d'innovation pour lesquels elles avaient les meilleurs atouts. C'est aussi l'esprit dans lequel le programme « Territoires d'industrie » a été initié en 2018, l'idée étant de conforter les atouts de certains territoires dans le cadre de la stratégie de reconquête industrielle menée par le Gouvernement.

Le point commun de toutes ces initiatives disparates est de **favoriser la créativité dans la sphère publique, en ayant recours à des initiatives nouvelles venues « d'en bas »** pour trouver des formules innovantes qui permettent d'améliorer concrètement le *dernier kilomètre* de l'action publique, les pouvoirs publics se limitant à un rôle de facilitateur, ce qui suppose de faire confiance à l'intelligence

993 À la suite du rapport de P. Lewy-Waitz, *Faire ensemble pour mieux vivre ensemble*, 2018.

994 Il s'agit d'une initiative portée par l'établissement public de la Villette. Les collectivités intéressées par le dispositif doivent proposer un lieu capable d'accueillir les équipements numériques et recruter un médiateur qui sera formé par l'établissement public. Le coût d'achat des équipements s'établit à environ 40 000 euros (financés à 80% par la DRAC).

995 Il s'agit d'un [dispositif porté par Universciences](#).



et à la créativité des acteurs du terrain. En outre, ces innovations pourraient être encouragées et diffusées dans la fonction publique par une « école de l'innovation » permettant de diffuser les bonnes pratiques : les auteurs de ces innovations viendraient y partager leurs expériences avec les agents publics participant à ces formations.

#### ■ Assumer une culture du résultat tournée vers les usagers

Faire confiance, c'est se doter d'outils adaptés pour s'assurer que l'action publique atteindra pleinement son *dernier kilomètre*. C'est donc **assumer une culture du résultat tournée vers les usagers**.

Ainsi que nous l'avons déjà signalé, il importe à cette fin de **mobiliser des indicateurs adaptés, concentrés sur le suivi de la qualité du service** (en termes, par exemple, de délais de traitement ou d'intervention, ou encore de taux de satisfaction des usagers) **et de son efficacité** plutôt que sur les moyens mobilisés. On préférera, par exemple, mesurer le résultat des politiques de mobilité en termes de temps passé par les usagers dans les embouteillages ou dans les correspondances intermodales plutôt qu'en nombre de kilomètres de voirie construits ou en nombre de passagers transportés. Il est de même essentiel **d'éviter les indicateurs sur lesquels les opérateurs n'ont pas prise**, en particulier si le système de performance mis en place est assorti de mécanismes d'incitation financière. Pour s'en assurer, le choix des indicateurs devra faire l'objet d'un **dialogue systématique avec les responsables ou opérateurs** concernés ; les comités d'usagers pourraient également être invités à formuler un avis sur ces indicateurs. Enfin, **les indicateurs devront être établis en nombre limité dans un souci de dosage de l'effort de reporting** exigé des agents ou opérateurs. À cette fin, il est recommandé d'aligner, dans toute la mesure du possible, comme l'a d'ailleurs suggéré la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la LOLF en 2019<sup>996</sup>, les indicateurs de performance utilisés dans le cadre du suivi des politiques prioritaires du Gouvernement par exemple et ceux déployés dans le cadre des projets et rapports annuels de performance. Certains ministères (tels que le ministère de la justice s'y essaient d'ores et déjà) et la direction du budget n'y serait pas opposée. De même, il paraît indispensable qu'au niveau local les acteurs publics pourvoyeurs de subventions aux associations travaillent de concert à construire des indicateurs si ce n'est communs du moins cohérents, pour réduire la charge administrative pesant sur ces associations.

Assumer une culture du résultat tournée vers l'utilisateur, c'est aussi éclairer les choix budgétaires, dans le contexte particulièrement contraint de nos finances publiques, en prenant en compte, au moment des arbitrages, les **effets induits des différentes options sur le service rendu aux usagers ainsi que les coûts induits** – effets qu'il conviendrait de présenter systématiquement à l'appui des demandes de réunions interministérielles. C'est sortir du primat de l'annualité budgétaire pour **envisager que les décisions soient davantage prises dans une perspective pluriannuelle**.

996 Assemblée nationale, *Mise en œuvre de la LOLF*, op. cit., p. 116-117.

#### ■ Évaluer et ajuster les politiques publiques au fil de l'eau

Comme le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de le relever<sup>997</sup>, l'évaluation des politiques publiques à tous les stades de leur mise en œuvre (*ex ante*, *in itinere* et *ex post*) participe de leur crédibilité et de la confiance que les citoyens peuvent avoir en elles. Aussi paraît-il essentiel, pour reprendre les termes des designers, de **concevoir les politiques publiques comme des hypothèses**, c'est-à-dire de les tester en amont, les évaluer au fil de l'eau, les ajuster le cas échéant, les proroger *in fine* ou les abandonner. Cette approche, que pratiquent spontanément certains acteurs locaux, gagnerait à être plus largement diffusée.

Il importe dans ce cadre d'**associer davantage les usagers à l'évaluation des politiques publiques**<sup>998</sup>. C'est la démarche que poursuit notamment l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP), en permettant aux usagers, à travers sa plateforme « J'alerte l'ARCEP »<sup>999</sup>, de signaler en temps réels des défauts du marché. Il en est de même de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, qui conduisent des enquêtes de satisfaction à l'appui de l'évaluation certaines politiques publiques<sup>1000</sup>.

Une fois ces évaluations menées, il paraît ensuite bienvenu d'en tenir compte ou, à défaut, de préciser, le cas échéant, les motivations qui conduisent à ne pas les suivre<sup>1001</sup>.

Enfin, il paraît crucial de **s'assurer de la qualité du thermomètre utilisé** pour mesurer la satisfaction des usagers et s'assurer, ce faisant, de la crédibilité de l'évaluation conduite. À titre d'illustration, plusieurs personnes auditionnées ont ainsi rapporté l'existence – heureusement révolue – d'une borne installée dans certaines gares consistant à mesurer la satisfaction des usagers mais n'offrant pas de bouton « non satisfait »!

#### ■ Rendre compte aux citoyens

Un ultime moyen de rétablir la confiance des usagers dans l'action publique est de leur rendre compte de sa mise en œuvre, dans l'esprit de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon laquelle « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Cet exercice de rendu compte passe notamment par **le bilan de l'application des lois**, qui ne saurait se limiter à un suivi statistique – au demeurant plutôt satisfaisant – du pourcentage de lois ayant reçu application<sup>1002</sup>, mais devrait s'intéresser à leur

997 CE, *Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques*, 2020.

998 Pour une illustration de méthode dans le domaine de la culture : [https://inet.cnfpt.fr/sites/default/files/2020-12/Guide\\_bonnes\\_pratiques\\_evaluation\\_culture.pdf](https://inet.cnfpt.fr/sites/default/files/2020-12/Guide_bonnes_pratiques_evaluation_culture.pdf).

999 <https://jalerte.arcep.fr/jalerte>.

1000 Ce fut le cas par exemple en 2022 dans le cadre de l'enquête sur la qualité de service du réseau express régional (RER) d'Île-de-France.

1001 V. pour une illustration récente les suites à donner à l'expérimentation de la pulvérisation de produits phytosanitaires dans les vignes par drones dont [les acteurs sollicitent la pérennisation](#) en dépit d'un [avis mitigé](#) de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

1002 De l'ordre de 90% en mai 2023 pour les lois adoptées durant les trois dernières législatures (2007-2012 ; 2012-2017 ; 2017-2022) (SGG, [Indicateurs de suivi de l'activité normative](#), mai 2023, p. 10). Dans son rapport son dernier bilan annuel de l'application des lois (Sénat, *Bilan annuel de l'application des lois*,



effectivité sur le terrain et pour les usagers. Ces derniers ne manquent d'ailleurs pas de relever **l'ineffectivité de certaines lois**. Tel est le cas par exemple des comités des partenaires, prévus par l'article 15 de la loi d'orientation des mobilités de 2019, qui doivent être consultés avant toute évolution substantielle de l'offre de mobilité et de la politique tarifaire, et sur la qualité des services et de l'information des usagers et dont la FNAUT estime que seules 10% des autorités organisatrices de mobilité les ont mis en place. Tel est encore le cas des dispositions de la loi du 11 février 2005 relative à l'accessibilité des bâtiments, équipements et services ouverts au public. Si des progrès indéniables ont été faits s'agissant des bâtiments publics, l'objectif est encore loin d'être atteint dans les transports et les commerces. À Paris, seules 3% des lignes de métro étaient ainsi accessibles en 2020. En matière ferroviaire, seules un quart des gares sont aujourd'hui adaptées ; l'État s'est engagé récemment à achever d'ici 2027 le lancement de la mise en accessibilité de toutes les gares prioritaires nationales.

Le Conseil d'État veille à ce que les mesures réglementaires nécessaires à l'application des lois soient prises dans un délai raisonnable<sup>1003</sup>. Plusieurs décisions récentes ont sanctionné la carence du pouvoir réglementaire à prendre certains textes d'application, entravant la mise en œuvre des politiques publiques sur le *dernier kilomètre*<sup>1004</sup>.

L'exécution des décisions participe de cette même exigence de loyauté de l'administration à l'égard des citoyens, et conditionne dès lors leur confiance dans l'action publique. Les dispositions mises en œuvre par les juges administratifs s'inscrivent dans ce sens (voir encadré ci-après). Il pourrait être envisagé pour en renforcer l'attention collective de **présenter un bilan annuel au Parlement de l'exécution des décisions de justice**.

#### **Encadré n° 26 – L'exécution des décisions de justice, ultime étape du dernier kilomètre de l'action publique**

*L'exécution d'une décision juridictionnelle, gage de son effectivité, correspond au « dernier kilomètre » du justiciable. Qu'en est-il, à cet égard du juge administratif ?*

*Le nombre de demandes d'exécution, rapporté au nombre d'affaires jugées par les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État, augmente faiblement mais régulièrement depuis une dizaine d'années (en 2012 : 2 159 demandes, à comparer aux 236 482 affaires rendues, soit un ratio de 0,91% ; en 2018 : 3581 demandes pour 252 055 affaires jugées, soit un ratio de 1,42% ; en 2022 : 4 600 demandes d'exécution pour 274 150 décisions rendues, soit un ratio de 1,68%). Les inexécutions volontaires ne sont pas*

[rapport](#) d'information n° 636, mars 2023), le Sénat relève toutefois des retards significatifs pour certaines lois (57% pour la loi 3DS du 22 février 2022 ; 37% pour la loi du 7 février 2022 sur la protection de l'enfance). 1003 CE, Ass., 27 novembre 1964, *Dame Veuve Renard*, Rec. p. 590 ; la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 relative à l'application des lois fixe un délai de six mois pour prendre les textes réglementaires prévus par la loi.

1004 CE, 15 avril 2021, *France Nature Environnement et autres*, n° 425424, T.

*devenues plus fréquentes (250 astreintes seulement ont été prononcées en 2022 pour l'ensemble de la juridiction administrative) : c'est avant tout la lenteur de certaines administrations à exécuter la chose jugée que le justiciable tolère moins facilement. Cette **lenteur à exécuter** prolonge les défaillances des politiques publiques concernées et résulte notamment de la faiblesse des effectifs de certains services publics ou de l'absence de dialogue entre les administrations.*

*A titre d'exemple, lorsque le juge administratif annule un refus de titre de séjour ou une obligation de quitter le territoire français, le préfet est tenu, en fonction des motifs de la décision juridictionnelle, de délivrer à l'étranger un titre de séjour ou de réexaminer la demande. Or, ce réexamen n'intervient parfois qu'en cas de « relance » du service par l'étranger. Le paiement par l'administration des frais de procédure (« frais irrépétibles ») de l'article L. 761-1 du code de justice administrative constitue une autre illustration de la pénibilité du dernier kilomètre du justiciable. L'ordonnateur ne procède pas toujours spontanément à ce paiement, obligeant le bénéficiaire à s'adresser au comptable public afin d'obtenir le « paiement d'office » de la condamnation. Cette démarche, conçue depuis la loi du 16 juillet 1980 comme simplifiant l'exécution de décisions juridictionnelles condamnant l'État au paiement d'une somme d'argent tout en permettant de désencombrer les juridictions, se révèle parfois infructueuse : le requérant n'a alors d'autre solution que de ressaisir le juge. En outre, le versement tardif des frais irrépétibles n'est que rarement accompagné des intérêts au taux légal, dont l'application est pourtant, en principe, automatique.*

**De façon générale, l'exécution des décisions juridictionnelles condamnant l'administration au paiement d'une somme d'argent soulève des difficultés.** En principe, selon la loi du 16 juillet 1980, le bénéficiaire d'une telle condamnation peut, à défaut de paiement spontané par l'administration concernée, saisir soit le comptable public lorsque la condamnation est prononcée à l'encontre de l'État, soit le préfet ou l'autorité de tutelle lorsqu'est condamné, respectivement, une collectivité territoriale ou un établissement public. Le comptable public, le préfet ou l'autorité de tutelle, selon le cas, procède au mandatement d'office de la somme. La jurisprudence (CE, 6 mai 1998, *Lothar*, n° 141236, T., sur ce point) a considéré que lorsque le mandatement d'office était possible, une demande d'exécution et de prononcé d'astreinte était irrecevable. Toutefois, en pratique, la procédure de mandatement d'office connaît des failles : la détermination du comptable public « assignataire » est difficile car elle repose sur un arrêté ministériel, fréquemment modifié et à la lecture malaisée ; le comptable saisi à tort ne transmet pas toujours la demande de paiement d'office au comptable compétent. Le Conseil d'État a admis qu'en cas d'échec de la procédure de mandatement d'office, une demande d'exécution pouvait être présentée (CE, 12 février 2020, *Lliboutry*, n° 432598, T., notamment sur ce point). Certaines juridictions sont allées plus loin en estimant que la procédure de mandatement d'office prévue par la loi du 16 juillet 1980 n'excluait pas la présentation de demandes d'injonctions et d'astreintes. Il en résulte une certaine confusion préjudiciable aux justiciables. La section du contentieux pourrait clarifier utilement ce point, ce qui pourrait permettre une simplification du fonctionnement du dispositif pour le justiciable.



**Le contentieux du droit au logement opposable se caractérise quant à lui par des modalités d'exécution ne bénéficiant pas directement au bénéficiaire.**

L'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le demandeur qui a été reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et comme devant être logé d'urgence peut introduire un recours devant la juridiction administrative. Le président du tribunal administratif peut alors ordonner à l'État de fournir un logement au demandeur et assortir cette injonction d'une astreinte (3 500 injonctions-astreintes prononcées dans ce cadre en 2022 – à comparer aux quelques 260 astreintes prononcées hors DALO dans l'ensemble de la juridiction administrative sur la même période). Toutefois, le prononcé de l'injonction ne débouche que rarement sur une proposition de logement à court terme, compte tenu du déficit structurel de logements sociaux. Le produit de l'astreinte est versé au « fonds national d'accompagnement vers et dans le logement ». Tant que l'astreinte n'est pas liquidée définitivement par le juge, le versement de l'astreinte au fonds est effectué deux fois par an. Ce mécanisme favorise la construction de logement sociaux mais demeure très largement incompris par les demandeurs et suscite un contentieux indemnitaire mettant en cause la responsabilité de l'État.

Parallèlement au renforcement des outils dont dispose le juge de l'exécution (à travers par exemple, la faculté de prononcer d'office des injonctions et des astreintes), la facilitation du dernier kilomètre passe, notamment pour les contentieux de masse, par un respect plus rigoureux par l'administration des délais qui lui sont impartis et par l'allocation de moyens humains suffisants.

**Le rétablissement de la confiance envers l'action publique passe enfin par la reconnaissance d'une forme de « devoir de suite »** : lorsque les citoyens saisissent l'administration ou, à l'inverse, lorsqu'elle sollicite leur avis, lorsqu'une consultation a été réalisée, ceux qui sont concernés doivent être tenus informés des suites qui y ont été données. Cela devrait être vrai en particulier **s'agissant des réclamations** qu'ils adressent à l'administration. Encore trop d'usagers sont obligés de saisir la Défenseure des droits pour faire aboutir leur dossier. Près de 90 000 réclamations lui ont ainsi été adressées en 2022, dont un quart au titre des droits des étrangers (70% des demandes en ce sens ayant trait à des refus de titres de séjour), 21% au titre de la protection sociale (dont 23% au titre des pensions de vieillesse, 17% au titre de l'assurance maladie, 16% au titre des prestations familiales, 12% au titre de l'action sociale et 8% au titre du handicap), 8% au titre du fonctionnement de la justice, autant au titre du droit routier, et 7% s'agissant du fonctionnement ou de l'accès aux services publics<sup>1005</sup>.

Mais il devrait en être de même également lorsque l'administration sollicite l'avis des citoyens ; cette dernière devrait s'attacher, dans toute la mesure du possible, à restituer aux contributeurs ce qui a été pris en compte et ne l'a pas été<sup>1006</sup> –

<sup>1005</sup> Défenseur des droits, [Rapport annuel d'activité 2022](#), p. 11, 22 et 23.

<sup>1006</sup> CESE, Avis sur l'engagement citoyen au service du développement durable, octobre 2022 : « Les personnes engagées dans une participation citoyenne n'auront pas le sentiment d'être instrumentalisées et seront incitées à s'engager si toutes les garanties leur sont données sur l'indépendance de la procédure de participation et le fait que le décideur va répondre de manière extrêmement claire et de manière la

un droit de suite qui a pu être jugé insuffisant à la suite du Grand débat national<sup>1007</sup> et auquel il conviendra de veiller pour de prochaines consultations citoyennes.

### **Proposition n° 12 – Mettre le service au cœur du pilotage de l'action publique.**

L'amélioration continue du service à l'usager doit devenir un objectif prioritaire des cadres de la fonction publique.

La sphère publique doit favoriser la créativité en son sein (recours au design, aux laboratoires d'innovation, aux start-up d'État). Les lieux hybrides au service des usagers, y compris les tiers lieux, doivent être favorisés.

Les indicateurs devraient être définis en nombre limité et concentrés sur la mesure de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique. En particulier, les différents instruments de performance existants doivent être alignés, au niveau national comme au niveau local, pour ne pas surcharger inutilement les administrations dans des tâches de « reporting ».

Les choix budgétaires doivent être mieux éclairés, lors des arbitrages, en prenant en compte les effets induits de ces choix sur les usagers.

Les politiques publiques doivent être évaluées et ajustées au fil de l'eau, en y associant les usagers.

Les administrations doivent intégrer un « devoir de suite » lorsqu'elles consultent les citoyens comme lorsque les usagers leur adressent des réclamations.

En ce qui concerne le juge, une attention soutenue doit être portée à l'exécution des décisions de justice. À cet égard, deux chantiers doivent être menés par la juridiction administrative en particulier : clarifier l'exécution des décisions condamnant une personne publique au versement d'une somme d'argent ; rendre compte régulièrement au Parlement de l'exécution des décisions de justice.

plus contraignante possible [...] Le projet concerné ne pourra pas s'engager dans l'étape suivante du processus tant que la redevabilité liée à cette participation sera jugée incomplète [...] »

<sup>1007</sup> F. Gilli, *op. cit.* p. 89 : « Quelques semaines après la fin du Grand débat national, la question à l'ordre du jour n'était plus celle de l'utilisation politique des cahiers [de doléance] mais celle de leur mode de rangement dans les archives. »



---

## Conclusion

Au terme de cette étude, force est de constater que, malgré certains progrès, l'action publique ne parvient pas dans de trop nombreux cas à atteindre effectivement le dernier kilomètre jusqu'au public qu'elle vise, jusqu'aux usagers. Ce fossé, cette étude s'est efforcée non seulement d'en rendre compte sans fard ni complaisance, mais aussi d'en rechercher les causes, directes et indirectes, notamment dans les conditions de mise en œuvre de l'action publique, encore trop souvent caractérisée par sa verticalité, le poids des normes et la complexité qu'elle impose aux usagers. Les douze propositions que le Conseil d'État formule pour améliorer le *dernier kilomètre* de l'action publique peuvent paraître modestes et même en décalage avec le constat souvent sombre que dresse l'étude. Pour autant, sans être aussi ambitieuses que les douze travaux d'Hercule, elles présentent une forme d'« ambition modeste » assumée. Modestie, parce qu'aucune proposition n'est complètement originale, en ce sens que toutes s'appuient sur des pratiques qui existent même si elles ne sont pas généralisées ; ambition, aussi, parce que leur mise en œuvre supposerait un effort de tous les acteurs – et des usagers eux-mêmes, qui ne sont pas toujours enclins à s'investir effectivement dans le fonctionnement des services publics.

L'enjeu, en tout cas, en vaut la peine car l'effectivité de l'action publique est à l'évidence l'un des piliers du pacte républicain.

Ces douze propositions peuvent être synthétisées en trois mots – **proximité, pragmatisme et confiance**. Elles conditionnent le succès de deux chantiers déterminants pour les années à venir.

Le premier consiste, pour les acteurs publics, à **renouer pleinement avec la culture du service**, qui repose sur l'accessibilité, l'utilité, la continuité et l'adaptabilité, ce qui implique de partir des difficultés concrètes que l'on cherche à résoudre, de fixer des priorités, de les hiérarchiser, tout en laissant des marges nécessaires à ceux qui sont au plus proche des usagers. Il s'agit également, d'une part, de favoriser des outils de gestion publique renouvelés, plus ciblés et résolument tournés vers le service, reposant sur l'idée que les acteurs publics doivent s'efforcer d'intégrer la complexité plutôt que de l'imposer à l'utilisateur ; d'autre part, d'encourager l'esprit d'équipe et les logiques d'ensemble de la part des acteurs publics.



Le second consiste à donner aux acteurs locaux, à commencer par les élus et les corps intermédiaires légitimes, mais aussi aux usagers eux-mêmes et, finalement, à la société civile toute entière, la capacité de **devenir effectivement acteur du dernier kilomètre**. En 2023, le besoin de participer effectivement est plus fort que jamais : il peut trouver à s'accomplir dans l'adaptation des services publics hérités des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles aux attentes et défis d'aujourd'hui ; comme on est passé, au siècle dernier, de l'administré à l'utilisateur, il s'agit de passer de l'utilisateur à l'acteur. Autrement dit : sans jamais se départir de l'intérêt général, faire le pari de la subsidiarité et de la coopération entre les acteurs.

Compte tenu de l'enjeu que représente le dernier kilomètre de l'action publique pour notre pays et de sa place au cœur du pacte républicain, on ne peut que souhaiter que les acteurs de notre système démocratique se l'approprient pleinement à leur tour. Le Conseil d'État, dans la mission de prospective de l'action publique qui lui a été confiée par le législateur, n'aurait pas d'autre ambition que d'en avoir été l'un des éclaireurs.

**Le point commun de ces chantiers est que leur réalisation exige du temps.** Afin de se rapprocher, mètre par mètre, jour après jour, de l'utilisateur et de concrétiser les promesses portées par toute réforme, il y a matière à se « hâter lentement » pour reprendre la formule que Suétone prête à Auguste : « *On fait toujours assez vite ce que l'on fait bien.* »

## Liste des propositions de l'étude

### 1. Proximité

#### **Proposition n° 1 – Assurer l'accès de tous les usagers aux politiques et aux services publics.**

- Tout service public doit être accessible par un accueil physique, par téléphone et par voie numérique.
- Toute administration doit répondre aux demandes des usagers dans des délais raisonnables. Les délais d'attente doivent être communiqués aux usagers.

#### **Proposition n° 2 – Accompagner les publics qui en ont le plus besoin.**

Un repérage précoce des personnes qui en ont besoin (personnes fragiles, en situation complexe) doit être effectué. Un accompagnement sur mesure doit leur être offert, y compris en leur proposant, le cas échéant, des formations.

La même logique doit être appliquée :

- pour les petites et moyennes entreprises (en facilitant l'accès à l'information, en renforçant les approches territoriales, en identifiant le plus en amont possible les difficultés auxquelles elles peuvent être exposées) ;
- pour les territoires les plus fragiles (notamment en les orientant vers l'offre d'ingénierie adaptée).

Il doit être mis fin au caractère systématique des appels à projets nationaux.

#### **Proposition n° 3 – Délivrer des messages compréhensibles par tous.**

L'effort de simplification du langage administratif doit être poursuivi (notamment en y impliquant les associations qui représentent les publics les plus éloignés), en faisant de la compréhension par l'utilisateur un objectif à part entière.

La communication doit être faite de manière concrète, au plus près des usagers, à bon escient et au bon moment.



### **Proposition n° 4 – Développer le « aller vers », voire le « aller chez ».**

Les services publics doivent se rapprocher des usagers :

- là où ils vivent (domicile, autres lieux de vie ou de passage comme les gares) ;
- en utilisant des points-relais performants ;
- en achevant la couverture numérique du pays ;
- en allant vers les personnes isolées ou démunies qui ne poussent pas ou plus la porte des services publics.

Les services publics et leurs agents doivent être encouragés à réinvestir l'espace public.

## **2. Pragmatisme**

### **Proposition n° 5 – Écouter.**

La parole des usagers doit être écoutée pour comprendre leurs attentes et leurs besoins, notamment en suscitant des occasions de délibérer en commun et en tenant compte des retours d'expérience des agents à leur contact.

Les responsables publics doivent aller au contact des usagers et des agents publics de terrain.

L'administration doit s'appuyer davantage sur les travaux de recherche.

### **Proposition n° 6 – Construire les politiques publiques avec les usagers et les acteurs publics, notamment les collectivités territoriales.**

Les usagers doivent être associés à l'élaboration des politiques publiques, en s'appuyant sur leurs représentants, en ayant une attention toute particulière pour les « invisibles » et en utilisant ou en créant des comités d'usagers.

Les politiques publiques doivent être construites avec les acteurs chargés de leur mise en œuvre et en particulier, dans le cadre de politiques décentralisées, avec les collectivités territoriales.

### **Proposition n° 7 – Simplifier la vie des usagers.**

Pour simplifier la vie des usagers, il faut :

- penser l'action publique par le prisme des plus fragiles ;
- généraliser le recours au « dites-le nous une fois » et aux formulaires pré-remplis ;
- organiser l'action publique autour de moments de la vie des usagers en désignant à chaque fois un interlocuteur unique chargé de coordonner l'action des services concernés.

Un bilan doit être fait des simplifications mises en place durant la crise sanitaire pour examiner leur pérennisation. À cette fin, un exercice interministériel doit être mené sur la base du recensement des textes de simplification pris pendant cette période, réalisé par la présente étude.

Pour la juridiction administrative, poursuivre l'objectif de simplification de la vie de ses usagers à travers la simplification du langage, la mise en place d'une plateforme complétant les boîtes à idées et des retours d'expérience et de satisfaction des usagers. Plus généralement, contribuer à simplifier la vie des usagers des services publics en général en signalant aux autorités compétentes les difficultés rencontrées dans l'activité contentieuse de la juridiction administrative et, pour ce qui est du Conseil d'État, également dans ses missions consultatives et d'études.

## **3. Confiance**

### **Proposition n° 8 – Doter les politiques publiques des moyens nécessaires et prendre en compte d'emblée les questions d'intendance.**

Les questions de mise en œuvre opérationnelle doivent être prises en compte dès le départ :

- en se dotant des moyens proportionnés aux objectifs ;
- en veillant à ce que les arbitrages prennent d'emblée en compte les questions de faisabilité (systèmes d'information, critères d'évaluation) ;
- en faisant des retours d'expérience pour tirer les enseignements des échecs ou de succès passés ;
- en soumettant les dispositifs à des cas pratiques.

Toute étude d'impact comportera ainsi un volet faisabilité détaillant les conditions concrètes de mise en œuvre des réformes envisagées. Le Conseil d'État sera particulièrement attentif au volet faisabilité des études d'impact.

Il est nécessaire de donner du temps à l'action publique, notamment en desserrant le calendrier de la production normative, en fixant des étapes et des jalons réalistes pour mettre en œuvre les réformes et en prévoyant des mesures transitoires.

Toute l'attention nécessaire doit être portée aux enjeux de maintenance, notamment pour l'entretien des réseaux : assurer le fonctionnement de ce qui existe plutôt que de privilégier ce qui est nouveau.



**Proposition n° 9 – Réussir le dernier kilomètre avec les agents publics et tous les acteurs de l'action publique.**

La réussite du dernier kilomètre de l'action publique repose d'abord sur ceux qui la mettent en œuvre sur le terrain. Pour cela, il faut :

- S'appuyer sur les agents publics de terrain :
  - en leur offrant des formations sur le dernier kilomètre ;
  - en confortant les métiers de l'accueil et du contact, par des marques de reconnaissance, une capacité renforcée à agir (meilleure complémentarité entre les services d'accueil et d'instruction, plus grande autonomie et conditions de travail améliorées) et une meilleure protection vis-à-vis des comportements déplacés de certains usagers ;
  - en valorisant les expériences de terrain, les passerelles et les logiques de parcours alternés dans la carrière des agents publics ;
  - en confortant les fonctions d'expertise au sein des administrations.
- S'appuyer sur tous les acteurs publics qui mettent en œuvre le dernier kilomètre :
  - les élus locaux, à commencer par les maires, les préfets et sous-préfets, et notamment les sous-préfets d'arrondissement, les associations, dont il faut faciliter la vie en limitant drastiquement la pratique des appels à projets ;
  - les médiateurs et les usagers-pairs, c'est-à-dire des usagers acteurs du service public, dont il faut développer le rôle ;
  - de manière générale, en valorisant les corps intermédiaires et les acteurs de la société civile.

**Proposition n° 10 – Pratiquer la subsidiarité.**

Des choix clairs sont nécessaires, notamment en hiérarchisant les objectifs afin de réduire voire d'éviter les injonctions contradictoires. Il ne faut pas hésiter à concentrer les efforts là où cela est nécessaire.

La norme devrait se concentrer sur les principes et effets à obtenir afin de laisser aux acteurs locaux des marges d'adaptation, y compris en utilisant lorsque cela permet d'être plus simple des visuels dans les textes normatifs pour en faciliter la compréhension.

L'usage par les préfets de leur pouvoir de dérogation doit être facilité ; et le mouvement de déconcentration des décisions individuelles relevant encore des administrations centrales vers les préfets doit être achevé.

Le recours aux expérimentations, qu'il s'agisse de celles prévues par la Constitution mais aussi aux expériences concrètes menées sur le terrain, doit être encouragé en veillant à toujours les évaluer et à partager les bonnes pratiques, sans chercher systématiquement à vouloir les généraliser.

La confiance devrait reposer sur les contrôles *a posteriori* (et non *a priori*), en n'hésitant pas à mobiliser le travail de la recherche et en valorisant l'approche du droit à l'erreur.

**Proposition n° 11 – Passer d'une « logique du mistigri » à une logique de coopération.**

Les acteurs de terrain doivent être encouragés à établir ensemble des constats partagés des problèmes auxquels ils sont confrontés et à élaborer les solutions en équipe.

La mise en place des guichets uniques ou intégrés (espaces d'accueil partagés, systèmes d'information accessibles à tous et interopérables, indicateurs communs, comités de pilotage réguliers,...) doit être encouragée, en veillant à clarifier les responsabilités de chacun.

Dans le champ des compétences décentralisées, les partenariats doivent être favorisés en donnant aux préfets des marges de manœuvre suffisantes pour négocier le contenu des contrats et en leur permettant de tenir les engagements pris.

**Proposition n° 12 – Mettre le service au cœur du pilotage de l'action publique.**

L'amélioration continue du service à l'utilisateur doit devenir un objectif prioritaire des cadres de la fonction publique.

La sphère publique doit favoriser la créativité en son sein (recours au design, aux laboratoires d'innovation, aux start-up d'État). Les lieux hybrides au service des usagers, y compris les tiers lieux, doivent être favorisés.

Les indicateurs devraient être définis en nombre limité et concentrés sur la mesure de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique. En particulier, les différents instruments de performance existants doivent être alignés, au niveau national comme au niveau local, pour ne pas surcharger inutilement les administrations dans des tâches de « reporting ».

Les choix budgétaires doivent être mieux éclairés, lors des arbitrages, en prenant en compte les effets induits de ces choix sur les usagers.

Les politiques publiques doivent être évaluées et ajustées au fil de l'eau, en y associant les usagers.

Les administrations doivent intégrer un « devoir de suite » lorsqu'elles consultent les citoyens comme lorsque les usagers leur adressent des réclamations.

En ce qui concerne le juge, une attention soutenue doit être portée à l'exécution des décisions de justice. À cet égard, deux chantiers doivent être menés par la juridiction administrative en particulier : clarifier l'exécution des décisions condamnant une personne publique au versement d'une somme d'argent ; rendre compte régulièrement au Parlement de l'exécution des décisions de justice.





### Les engagements de la juridiction administrative et du Conseil d'État.

Poursuivre l'objectif de simplification de la vie de ses usagers à travers la simplification du langage, la mise en place d'une plateforme complétant les boîtes à idées et des retours d'expérience et de satisfaction des usagers.

Plus généralement, contribuer à simplifier la vie des usagers des services publics en général en signalant aux autorités compétentes les difficultés rencontrées dans l'activité contentieuse de la juridiction administrative et pour ce qui est du Conseil d'État, également dans ses missions consultatives et d'études.

Pour le Conseil d'État, être attentif au volet faisabilité des études d'impact.

Porter une attention soutenue à l'exécution des décisions de justice, notamment :

- en clarifiant l'exécution des décisions condamnant une personne publique au versement d'une somme d'argent ;
- en rendant compte régulièrement au Parlement de l'exécution des décisions de justice.

## Liste des encadrés, cartes, graphiques, tableaux et figures

### Encadrés

- Encadré n° 1 – Trois illustrations de l'effet de complexification induit par l'ouverture à la concurrence des grands réseaux de service public historiques .....[p. 68](#)
- Encadré n° 2 – Parcoursup : un arbre qui cache la forêt! .....[p. 87](#)
- Encadré n° 3 – Dématérialisation des titres d'identité sécurisés : une crise évitable ?.....[p. 91](#)
- Encadré n° 4 – Ma Prim' Renov : succès quantitatif, échec qualitatif.....[p. 95](#)
- Encadré n° 5 – Réouverture des petites lignes en Allemagne et en Italie.....[p. 113](#)
- Encadré n° 6 – Chronique de la complexité des normes à travers un objet de la vie quotidienne : un « Aribus »! .....[p. 126](#)
- Encadré n° 7 – Les limites des exercices successifs de revues des dépenses publiques.....[p. 156](#)
- Encadré n° 8 – Pénurie de personnels soignants en Allemagne.....[p. 165](#)
- Encadré n° 9 – Présentation de la réforme du cadencement des liaisons ferroviaires en Allemagne.....[p. 200](#)
- Encadré n° 10 – Violences faites aux femmes : l'importance d'un repérage précoce.....[p. 202](#)
- Encadré n° 11 – L'association Mots et Merveilles, actrice de l'accompagnement des personnes en situation d'illettrisme .....[p. 205](#)
- Encadré n° 12 – Les Maisons France Services : un vrai succès à consolider .....[p. 220](#)
- Encadré n° 13 – Le domicile ou l'« aller chez », ultime étape du « aller vers » pour s'adapter au vieillissement de la population .....[p. 226](#)
- Encadré n° 14 – Expériences comparées en matière de police de proximité : deux exemples européens qui illustrent des diversités d'approches .....[p. 231](#)
- Encadré n° 15 – Le pass culture, illustration d'un changement de méthode : l'administration donne le pouvoir aux usagers.....[p. 237](#)



Encadré n° 16 – L’automatisation au service de la lutte contre les impayés de pensions alimentaires .....	<a href="#">p. 250</a>
Encadré n° 17 – La PUMa : une petite révolution silencieuse .....	<a href="#">p. 255</a>
Encadré n° 18 – Penser l’action publique en fonction des moments de vie : quelques illustrations.....	<a href="#">p. 259</a>
Encadré n° 19 – Focus sur le retour d’expérience organisé par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires sur la crise sanitaire .....	<a href="#">p. 266</a>
Encadré n° 20 – Analyse de la production normative visée par le Conseil d’État durant la crise sanitaire .....	<a href="#">p. 267</a>
Encadré n° 21 – Le prélèvement à la source : succès d’une méthode et d’une réforme qui a pris son temps pour être mise en œuvre.....	<a href="#">p. 278</a>
Encadré n° 22 – L’engagement pour le renouveau du bassin minier : une mise en œuvre à marche rapide.....	<a href="#">p. 283</a>
Encadré n° 23 – Charte de commandement de l’armée de terre.....	<a href="#">p. 287</a>
Encadré n° 24 – Un cas d’école de réorganisation au service d’une plus grande culture de la coopération : la réforme de la Caisse des dépôts et consignations .....	<a href="#">p. 312</a>
Encadré n° 25 – Le design appliqué aux politiques publiques.....	<a href="#">p. 320</a>
Encadré n° 26 – L’exécution des décisions de justice, ultime étape du dernier kilomètre de l’action publique .....	<a href="#">p. 324</a>

## Cartes

Carte n° 1 – Classement départemental par décile des densités pour 100 000 habitants de médecins généralistes en activité régulière en 2022 .....	<a href="#">p. 102</a>
Carte n° 2 – Évolution du nombre d’écoles maternelles et primaires publiques dans les cantons français depuis 1982.....	<a href="#">p. 111</a>
Carte n° 3 – Écarts à la mortalité moyenne de la France dans les bassins de vie en 2020-2021.....	<a href="#">p. 138</a>

## Graphiques

Graphique n° 1 – Évolution du nombre de postes en exécution .....	<a href="#">p. 150</a>
Graphique n° 2 – Poids de la dépense publique dans le PIB (en % du PIB – y compris crédits d’impôts) .....	<a href="#">p. 154</a>
Graphique n° 3 – Évolution de la dette publique en % du PIB.....	<a href="#">p. 154</a>
Graphique n° 4 – Décomposition des dépenses publiques en part du PIB en France (1959-2019).....	<a href="#">p. 155</a>

Graphique n° 5 – Part des dépenses des administrations publiques par fonction (en % du PIB) en 2019 .....	<a href="#">p. 155</a>
Graphique n° 6 – La consommation de soins et biens de santé et ses principaux postes en % du PIB depuis 1950 .....	<a href="#">p. 159</a>
Graphique n° 7 – Taux de croissance annuel moyen des principaux postes de la consommation de soins et biens de santé en volume.....	<a href="#">p. 159</a>
Graphique n° 8 – Score moyen des élèves de 15 ans en compréhension de l’écrit selon le statut économique, social et culturel en 2018.....	<a href="#">p. 169</a>
Graphique n° 9 – Évolution des dépenses de conseil .....	<a href="#">p. 176</a>
Graphique n° 10 – Un peu plus de quatre sondés sur dix font confiance à leur gouvernement national .....	<a href="#">p. 179</a>
Graphique n° 11 – Vote systématique, intermittent et abstention systématique en 2002 et en 2022 .....	<a href="#">p. 180</a>
Graphique n° 12 – Comportement de vote en 2002 et en 2022 selon l’âge .....	<a href="#">p. 181</a>
Graphique n° 13 – Évolution de la complexité ressentie par les Français à l’égard des démarches administratives .....	<a href="#">p. 186</a>

## Tableau

Tableau n° 1 – Performances en orthographe et en calcul des élèves en CM2 selon la catégorie socioprofessionnelle des parents (y compris parents retraités et professions non-renseignées) .....	<a href="#">p. 167</a>
--	------------------------

## Figures

Figure n° 1 – « La chambre des erreurs » – Exemple de bulletin remis aux participants .....	<a href="#">p. 235</a>
Figure n° 2 – Nos 10 moments de vie.....	<a href="#">p. 258</a>



---

# Cycle de conférences du Conseil d'État sur *le dernier kilomètre des politiques publiques*

## Discours introductif du cycle de conférences sur *le dernier kilomètre des politiques publiques*

*Conseil d'État, conférence inaugurale du cycle de conférences  
sur Le dernier kilomètre des politiques publiques,  
le 19 octobre 2022,  
par Didier-Roland Tabuteau,  
vice-président du Conseil d'État<sup>1008</sup>*

Monsieur le Premier ministre,  
Madame la Défenseure des droits,  
Mesdames et Messieurs les présidents,  
Mesdames et Messieurs,  
Chers collègues et chers amis,

Je suis particulièrement heureux d'ouvrir ce nouveau cycle de conférences qui rythmera la confection de l'étude annuelle du Conseil d'État, consacrée cette année au *dernier kilomètre*, c'est-à-dire aux conditions dans lesquelles les politiques publiques parviennent concrètement aux citoyens et aux usagers des services publics.

Les conclusions de cette étude seront présentées lors de la Rentrée du Conseil d'État de septembre prochain.

L'étude annuelle se fonde sur l'expérience du Conseil d'État développée par ses sections consultatives et la section du contentieux, sur l'expérience propre de chacun de ses membres, mais également sur les échanges avec les partenaires extérieurs. Ces conférences permettent justement de réunir des décideurs publics,

---

<sup>1008</sup> Texte écrit en collaboration avec Jean-Baptiste Desprez, magistrat administratif, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.



des universitaires, des représentants de l'administration et des responsables associatifs et économiques dans un esprit de dialogue et d'écoute. Elles permettent de tirer de la diversité des expériences des analyses pragmatiques, liées à la réalité du vécu des intervenants. Je tiens à remercier Jean Castex, Claire Hédon, Thierry Lambert et Claude Rambaud, pour leur présence et leurs interventions aujourd'hui, consacrées aux attentes de nos concitoyens au regard du dernier kilomètre que les politiques publiques doivent parcourir pour les atteindre. Ce thème est essentiel, car la bonne politique publique n'est pas celle qui change la norme, mais celle qui, effectivement, se transforme en réalité sur le terrain.

La complexité et la lourdeur des procédures administratives sont en effet régulièrement dénoncées, par les citoyens eux-mêmes – au travers des sondages ou de cahiers de doléances –, par les classements internationaux, mais aussi par les fonctionnaires et les responsables publics et politiques. L'action publique, qui s'inscrit parfois davantage dans l'édiction de la norme que dans son application effective, ne réussit pas à pleinement y remédier. Elle peut même souffrir des critiques adressées à une forme d'idéalisme qui, selon la formule de Clémenceau, s'élançait « *d'un magnifique essor, par-delà le temps et l'espace, pour planer dans le vide au-dessus des choses qui ont l'infériorité d'être*.<sup>1009</sup> ». Si le Conseil d'État manie la norme, dans ses fonctions contentieuses ou consultatives, il est toujours attaché à l'effectivité des politiques publiques. Ses études doivent ainsi déboucher sur des propositions concrètes et effectives. Qu'il s'agisse des rapports du Conseil sur l'inflation normative, ou par exemple de ses récentes études thématiques sur les conditions de ressources dans les politiques sociales<sup>1010</sup>, ou sur l'usage de l'intelligence artificielle<sup>1011</sup>, il s'agit chaque fois de faire en sorte que les politiques publiques améliorent effectivement la situation des citoyens et usagers, en adaptant les politiques aux situations, en permettant aux agents publics d'aller vers eux, en diminuant le non-recours aux droits ou les effets pervers liés à l'introduction de seuils ou de critères.

Le cycle de conférences qui s'ouvre aujourd'hui portera plus précisément sur les derniers segments qui permettent effectivement à l'utilisateur d'accéder ou de recourir au service public. Plusieurs questions en découlent. Il s'agit d'abord de l'accès géographique ou virtuel aux services et aux politiques publiques et des modalités concrètes de recours au service public – de la complexité d'un formulaire, de la manière de présenter une demande de permis de construire, ou de l'inscription à Parcoursup. Il s'agit également de l'accompagnement du demandeur durant la procédure en cas de difficultés qui surviennent. Le thème du dernier kilomètre comprend également la question du suivi des résultats de la politique publique par rapport aux objectifs fixés. Enfin, ce thème renvoie à la nécessité de l'évaluation des effets des politiques publiques, pour au besoin les ajuster.

1009 Clémenceau, *L'Homme enchaîné*, 25 janvier 1917, « L'idéalisme d'un président », à propos de la proposition de paix adressée par Wilson aux belligérants.

1010 [Étude](#) du Conseil d'État de 2021 *Conditions de ressources dans les politiques sociales : les propositions pour simplifier et harmoniser leur prise en compte*.

1011 Étude à la demande du Premier ministre, *Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance*, adoptée en assemblée plénière le 31 mars 2022.

Ce cycle de conférences pourra répondre aux préoccupations du Gouvernement, qui entend, je cite la communication du 12 octobre dernier à l'issue du conseil des ministres, appuyer le « *renforcement des réseaux de services publics et le réarmement de l'État territorial*<sup>1012</sup> ». L'expression de *dernier kilomètre*, que vous avez popularisée, Monsieur le Premier ministre<sup>1013</sup>, implique je le disais d'évaluer et d'analyser les conditions dans lesquelles les politiques publiques parviennent concrètement à leurs destinataires. En méthode, il sera toutefois proposé d'emprunter une focale renouvelée, et de chausser les lunettes de l'utilisateur pour identifier tous les obstacles qui se présentent à lui, mais également tous les succès qui existent. Sous ce prisme, l'étude aura de fortes implications :

- s'interroger sur le principe d'égalité, qui est parfois un frein au déploiement de politiques publiques dans des territoires ou pour des publics particuliers ;
- se demander comment rendre neutre pour le demandeur ou l'utilisateur, via notamment des partenariats, l'enchevêtrement des compétences, entre les personnes publiques et en leur sein, alors que celui-ci produit souvent de la confusion dans l'esprit de nos concitoyens et entraîne une déresponsabilisation des acteurs ou à tout le moins une perte d'efficacité ;
- s'attacher enfin à l'organisation optimale des personnes publiques, aux mutualisations possibles et au management des agents du service public pour aller vers l'utilisateur, ce qui nécessite une bonne information et des initiatives afin d'ajuster les politiques publiques au réel.

Plusieurs axes pourront être étudiés. En guise d'ouverture, je vous propose de respecter ce renversement de la logique verticale traditionnelle, pour souligner la nécessité de partir toujours des besoins et de la réalité de la situation des usagers (I), afin d'étudier comment, au regard de l'organisation des acteurs et de la gestion des politiques publiques (II), franchir le *dernier kilomètre*.

## I. Quand on aborde le *dernier kilomètre*, il faut d'abord, je le disais, se mettre à la place de l'utilisateur

L'étude du dernier kilomètre appelle, en effet, à la prise en compte de l'utilisateur de la conception des politiques publiques jusqu'à leur délivrance effective, en les ajustant si nécessaire aux retours du terrain et aux changements de comportement.

Alain Supiot dénonce comment, dans ce qu'il appelle la gouvernance par les nombres, la construction fictionnelle qu'est le droit tend à s'éloigner de la réalité, jusqu'à substituer « *la carte au territoire et la réaction à l'action*.<sup>1014</sup> ». Au terme

1012 Conseil des ministres du 12 octobre 2022, *Communication relative au renforcement de la présence des services publics dans les territoires*.

1013 Le Monde « Jean Castex en déplacement dans les Landes pour poursuivre la réforme de l'État et des services publics » ([lemonde.fr](#)), reprenant les thèmes développés dans sa Déclaration de politique générale sur la nécessité de « ressouder » la France dans le contexte de la crise sanitaire et économique, le dialogue social, la lutte contre le chômage, la croissance écologique et le séparatisme, à l'Assemblée nationale le 15 juillet 2020.

1014 A. Supiot, *La Gouvernance par les nombres*, Cours au collège de France (2012-2014), Fayard, 2015, p. 246.



de cette transformation, les actions tendent à agir sur les chiffres qui masquent la réalité, plutôt que sur la réalité elle-même. À l'inverse, la transformation du réel suppose de prendre en compte la réalité du monde et la capacité à le transformer en ayant, pour employer la formule de Proudhon, « l'idée dans le creux de la main »<sup>1015</sup>.

## 1. Il est d'abord nécessaire de prendre en compte les besoins et les comportements des usagers

L'économie politique a d'abord vu le consommateur comme souverain dans ses choix<sup>1016</sup>, et s'est pour cela détournée des raisons qui présidaient à ses préférences, et de la consommation elle-même qui était résumée à une destruction<sup>1017</sup>. Ce n'est qu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle que le consommateur a été pris en compte en tant que tel, avec par exemple le développement de la réclame devenue publicité, qui a conduit à l'avènement de la société de consommation, décrite par anticipation par Zola dans *Au-bonheur des dames* : « On vend ce qu'on veut, lorsqu'on sait vendre ! Notre triomphe est là. » affirme Octave Mouret, le fondateur du grand magasin.

Pour les services publics, il faut s'intéresser à l'utilisateur, et ne pas envisager le recours au service public sous l'unique angle de la dépense pour la personne publique. Car les services publics, s'ils répondent aux besoins individuels, permettent également l'amélioration de l'intérêt collectif, du bien commun. C'est bien sûr le cas de l'enseignement, mais c'est le cas également des politiques de retour à l'emploi qui permettent davantage de bien-être, et au demeurant de cotisations, ou, dernier exemple, des politiques de santé publique – pensons simplement à la vaccination et aux avantages globaux qu'elle procure. S'intéresser aux attentes et aux comportements de nos concitoyens peut parfois constituer un coût supplémentaire, en abaissant notamment le non recours au droit.

## 2. Prendre la focale des usagers, et étudier leur parcours effectif, pourra conduire à interroger la manière dont est respecté le principe d'égalité

Les politiques publiques visent en général une catégorie de bénéficiaires, en fixant des critères et en évaluant l'écart à la cible définie. Toutefois, si les réussites ne doivent pas être minimisées, les exemples ne manquent pas d'échecs d'actions publiques au regard de leurs cibles, qui révèlent parfois des lacunes dans l'évaluation, d'autres fois des comportements inattendus et négligés par la personne publique. On peut citer par exemple l'aide personnalisée de retour à l'emploi créée en 2008 pour prendre en charge tout ou partie des coûts exposés par la reprise d'une activité professionnelle – transport, habillement, accueil de jeunes enfants. Selon l'évaluation du Sénat en 2013<sup>1018</sup>, cette aide avait conduit à

1015 Proudhon, *Les Majorats littéraires, Examen d'un projet de loi ayant pour but de créer, au profit des auteurs, inventeurs et artistes, un monopole perpétuel*, Bruxelles, Office de publicité, 1862, p. 16.

1016 V. A. Berthoud, *Une philosophie de la consommation*, Septentrion, p. 31-125.

1017 V. par ex., Marx, qui voit la consommation seulement comme une production (ex : alimentation, production de son propre corps) ou comme une destruction).

1018 Rapport d'information n° 94 (2013-2014) d'Éric Bocquet, fait au nom de la commission des finances, déposé le 23 octobre 2011 : L'aide personnalisée de retour à l'emploi : un coup de pouce victime de son originalité. L'aide étant effective au deuxième semestre 2009, pour l'année 2009, 75 millions étaient budgétés, et 150,3 millions en 2010 ; les crédits consommés étaient pour ces deux années

respectivement de 8,2 et 54 millions d'euros, soit environ 62 millions consommés pour 225 millions prévus pour ces deux exercices. Cette sous-consommation s'explique en particulier par la multiplication des critères rendant inaccessible le dispositif. Poussé par le souci louable d'égalité de traitement entre les bénéficiaires et d'objectivité de la mesure, les critères sont souvent trop précis, ôtant toute marge d'appréciation et provoquant des effets de seuils. S'il peut parfois y avoir des motifs principalement budgétaires à ces critères, l'ajustement de la politique publique aux besoins réels est en réalité surtout freiné par la hantise de la rupture d'égalité, liée à la crainte de la subjectivité de l'État alors qu'il doit être neutre. Cet ajustement est également limité par l'héritage centralisateur qui diminue la confiance dans les acteurs de terrain. Le dernier segment du déploiement de la politique publique, qui suppose généralement la demande du potentiel bénéficiaire pour l'accès effectif au service ou à l'allocation, est alors délaissé par ceux mêmes qui devraient en bénéficier.

Pour parer à ces problèmes, pour que le dernier kilomètre soit fructueux, il faut souvent, à rebours d'une réglementation précise de toute la procédure d'entrée dans le service public, faire confiance aux agents publics qui sont au contact des usagers et des demandeurs. Cela suppose de ne pas rigidifier encore, même pour des raisons légitimes, l'accès à la politique publique. À cet égard, la numérisation des procédures, qui augmente en théorie l'accessibilité du service public, peut à l'inverse rendre moins souple encore cet accès et laisser de côté les populations les plus fragiles, en particulier lorsque les procédures en cause sont complexes. La Défenseure des droits, dont je salue aujourd'hui la présence, pourra sans doute en témoigner<sup>1019</sup>.

Les politiques publiques ont pu mettre en place des dispositifs pour éviter ces écueils. La réflexion sur le parcours de l'utilisateur vise ainsi à améliorer la relation avec le service sollicité en prenant en compte la réalité qui s'impose aux usagers et demandeurs de politiques publiques. C'est tout le sens des actions initiées par les lois de simplifications successives et les dispositifs de type « guichets uniques » ou « dites-le nous une fois », dont l'étude annuelle de 2016 sur la simplification et la qualité du droit<sup>1020</sup> avait relevé l'opportunité mais aussi les limites. C'est le sens également des actions initiées depuis 2017 par la direction interministérielle à la transformation publique, représentée aujourd'hui par le délégué interministériel Thierry Lambert, dont les travaux comprennent le chantier de simplification de formulaires administratifs, le déploiement de la plateforme « Service + » chargée de recueillir témoignages d'usagers et les signalements de documents administratifs trop complexes. Le cycle de conférences permettra, je l'espère, de dresser le panorama de tous ces obstacles et des solutions qui peuvent y être apportées.

respectivement de 8,2 et 54 millions d'euros, soit environ 62 millions consommés pour 225 millions prévus pour ces deux exercices.

1019 V. par ex. le rapport du 16 février 2022 du Défenseur des droits, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*

1020 Etude annuelle de 2016, *Simplification et qualité du droit*.



**La crise sanitaire a conduit l'administration, dans de nombreux domaines – à commencer bien sûr par la santé – à privilégier de manière souvent bénéfique l'efficacité à la forme, la rapidité au contrôle.** Cette crise a ainsi obligé la puissance publique à prendre en compte la réalité des malades, en allant vers eux – pensons aux initiatives de l'Assurance maladie avec ses partenaires du ministère et des mutuelles, pour contacter les personnes de plus de 75 ans et prévoir leur vaccination<sup>1021</sup>. La crise a également conduit les pouvoirs publics à réfléchir en prenant en compte la différence de situation des populations selon leur âge, leur lieu de résidence, leur accès effectif aux services publics, par exemple pour les populations carcérales pour lesquelles le juge administratif a plusieurs fois été saisi<sup>1022</sup>. Ces expériences, qui ont permis « d'aller vers » les usagers et d'adapter finement les politiques déployées, pourront être instructives. Les **mesures de simplification normative adoptées en urgence durant la période Covid-19 devront également être recensées et analysées pour savoir s'il est possible d'en tirer parti à moyen et long terme. D'un point de vue méthodologique, ce chantier ne saurait toutefois se réduire à un travail « en chambre » au sein du Conseil d'État. Il devra se confronter à l'analyse des administrations et à tout ce qui pourra l'éclairer sur le vécu des usagers.**

### **3. Franchir le dernier kilomètre, d'un point de vue pratique, suppose enfin de prendre en compte l'ancrage territorial du déploiement des services publics**

Les usagers s'inscrivent toujours dans des territoires. Si la numérisation de l'accès aux services publics peut rendre moins nette cette réalité, l'accès même aux services numériques suppose une réflexion territoriale – qu'on pense au déploiement du Plan France Très Haut Débit<sup>1023</sup>, ou à la fracture numérique qui reflète des inégalités territoriales qui se confondent avec ceux relatifs aux écarts d'âges, aux catégories socio-professionnelles et au niveau de diplôme<sup>1024</sup>. Souvent dénoncée, la complexité de l'administration territoriale a notamment pour origine la volonté de déployer les politiques publiques à un niveau pertinent. Elle crée toutefois, je le disais, une confusion dans la compréhension des politiques publiques, et parfois des chevauchements ou à l'inverse une déresponsabilisation des acteurs. L'ambition d'adaptation des politiques publiques aux territoires se retrouve dans la politique européenne de cohésion<sup>1025</sup> – à l'instar des « stratégies

1021 Ou la plateforme COVIDOM mise en place en Île-de-France par l'AP-HP pour faire face à l'épidémie de Covid-19, pour suivre les malades, dès mars 2020, en partenariat avec l'Union Régionale des Professionnels de santé (URPS) Médecins Libéraux d'Ile de France et soutenue par l'Agence Régionale de Santé Ile-de-France, COVIDOM repose sur une solution technique de Nouvéal e-santé. La plateforme de télésuivi permet un suivi à distance des patients suspects ou confirmés Covid-19, ne nécessitant pas d'hospitalisation. Elle constitue également le socle du dispositif Covi-Contact mis en place par l'Agence Régionale de Santé Ile-de-France.

1022 V. par ex. CE, JRCE, 8 octobre 2020, *M. S. et autres*, n° 444741, s'agissant de la distribution de masques et d'une campagne de dépistage à la prison de Toulouse-Seysse.

1023 Qui a pour objectif de déployer la fibre optique partout en France d'ici 2025.

1024 V. par ex., INSEE, *L'économie et la société à l'ère numérique*, éd. 2019, dont les constats nationaux se retrouvent localement dans les études postérieures région par région, par exemple en mai 2022 pour la Bourgogne-Franche-Comté « *Un habitant sur cinq démuné face à l'usage d'internet* ».

1025 Art. 3 du Traité de l'Union européenne : l'Union européenne « *promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres* ». Cette politique est financée par plusieurs fonds : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE)

de spécialisation intelligentes<sup>1026</sup> » – et dans les programmes transversaux de l'Agence nationale de cohésion des territoires – par exemple l'Action Cœur de Ville<sup>1027</sup> ou l'initiative Territoires d'industrie<sup>1028</sup>. Ces ambitions peuvent toutefois buter sur leur complexité de déploiement si elles ne sont pas adaptées à la réalité des besoins.

La question de la différenciation des politiques publiques selon les territoires pourra ainsi être étudiée. En effet, l'indifférenciation selon les territoires, qui se fonde sur un principe d'égalité formelle, peut conduire à des inégalités réelles – que l'on songe seulement aux temps de transport différents pour accéder à un service public, ou aux coûts qu'ils supposent.

Plus fondamentalement, les usagers peuvent bénéficier des mutualisations mises en place pour franchir à moindre coût le dernier kilomètre, à l'instar de ce qui peut être fait dans le monde de la logistique<sup>1029</sup>. Il y a bien sûr les mutualisations qui sont incarnées par les maisons France service, ou les maisons de santé pluridisciplinaires qui peuvent être soutenues par les personnes publiques, et qui répondent au besoin de simplicité des usagers. L'étude pourra se pencher, pour la mise en œuvre du dernier kilomètre, sur le fonctionnement du couple État-collectivités territoriales, dans un contexte de décentralisation probablement pas entièrement stabilisé, mais aussi sur les relations entre collectivités elles-mêmes et sur le rôle crucial des opérateurs, associations et autres acteurs de proximité – y compris privés, comme les bureaux de tabac ou garagistes. L'articulation entre acteurs des politiques publiques pourra être interrogée, selon ses modalités, qu'il s'agisse d'un recours à la contractualisation<sup>1030</sup> du développement de « guichets intégrés » à compétences constantes<sup>1031</sup>, ou de toute autre modalité de mutualisation.

L'étude devra également s'interroger sur comment « aller vers » l'utilisateur : comment adapter la communication – nous retrouverons ici des constats relevés dans le cadre de l'étude annuelle 2022 sur les réseaux sociaux<sup>1032</sup> – et la présentation des politiques territoriales pour atteindre les bénéficiaires des politiques publiques ?

---

et l'Initiative pour l'emploi des jeunes.

1026 Qui a prévu, dans le cadre de l'exercice de la programmation 2014-2020 des fonds européens, que chaque région élabore une stratégie de spécialisation intelligente (« smart specialization strategy ») pour la recherche et l'innovation afin de concentrer ses ressources sur les domaines d'innovation pour lesquels elle a les meilleurs atouts par rapport aux autres régions européennes.

1027 V. par ex. l'instruction du Gouvernement du 17 janvier 2018 relative au lancement du programme « Action Cœur de ville » : identification des villes éligibles et premières orientations de mise en œuvre

1028 Lancée par le Premier ministre le 22 novembre 2018, l'initiative se donne pour objectif de rassembler les pouvoirs publics et les industriels d'un même territoire pour concentrer les moyens d'action et apporter des solutions aux besoins identifiés.

1029 V. notamment la réflexion entamée par BPI France autour du dernier kilomètre, nécessitant une mutualisation des acteurs de la logistique.

1030 Contrats de plan État-région, contrats de maîtrise de la dépense locale, dits « contrats de Cahors », contrats de transition écologique, contrat pauvreté, etc.

1031 V. par ex. la circulaire n° 6094-SG du 1<sup>er</sup> juillet 2019 relative à la création de France Services, guichet unique qui réunit, autour de maisons France Services, notamment les services de déclaration de revenus, d'aide au logement, de demandes de permis de conduire ou de carte d'identité, de préparation de la retraite. La question d'un guichet unique « France travail » existe également.

1032 Etude annuelle de 2022, *Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique*.



## II. Il faut ainsi que la puissance publique s'organise dans la logique du franchissement du dernier kilomètre

Celui-ci nécessitera, toujours en regard des besoins des usagers, de se pencher sur la gestion des politiques publiques et l'organisation des acteurs.

### 1. Il y aura lieu de s'interroger sur l'organisation de la puissance publique permettant aux acteurs de se concentrer sur l'exécution effective et l'accès

Tocqueville constatait dans l'Ancien Régime une des faiblesses françaises, qui résidait dans « *une règle rigide, [mais] une pratique molle*<sup>1033</sup> ». On pourrait malheureusement étendre ce constat, en estimant que les lois les mieux pensées ne sont pas toujours mises en application aussi bien qu'elles le devraient, et en particulier qu'elles ne franchissent pas les dernières étapes qui permettent d'améliorer concrètement la situation de nos concitoyens. À l'inverse, la légitimité de certaines institutions, à l'instar de la DATAR<sup>1034</sup>, de 1963 à 2014, provient des évolutions concrètes et mesurables qu'elles ont permises. Les succès des politiques publiques les plus récentes peuvent également nous inspirer. On peut citer notamment le remplacement par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 de la CMU par la protection universelle maladie – ou PUMA<sup>1035</sup>. Par la suppression du statut d'ayant droit majeur, qui affranchit le droit à l'assurance maladie du contexte familial et en fait un droit direct, la PUMA a permis d'accomplir pour les personnes résidant régulièrement en France le rêve d'universalité formulé en 1945. La création de la PUMA a été utile aux bénéficiaires, en étendant concrètement le droit à l'assurance maladie, et a constitué pour l'administration une formidable simplification.

Ces constats doivent inciter les personnes publiques à étudier la faisabilité des politiques publiques, et leurs effets réels, même ceux qui n'ont pas été anticipés ou identifiés en amont. Les opérateurs disposent généralement *via* leur comité exécutif, des ressources humaines et techniques pour réfléchir d'emblée aux conditions de mise en œuvre d'une réforme – notamment la maîtrise du dialogue social, la possibilité de redéployer des salariés sur des fonctions nouvelles et de les former rapidement ou le déploiement de systèmes d'information. Au sein de l'État central en revanche, il semble rare qu'un directeur d'administration centrale dispose de tous ces leviers de transformation.

1033 Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Lévy, 1866 (7<sup>e</sup> éd., première parution en 1856).

1034 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

1035 Instituée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016. V. en particulier D. Tabuteau, " Une politique d'assurance maladie ambivalente ", *Les Tribunes de la santé* 2016/4 (n° 53), pages 95 à 102

La question des indicateurs pourra également être étudiée. L'action publique est gouvernée depuis plusieurs années, et notamment depuis l'adoption de la LOLF<sup>1036</sup> en 2001, par une culture de la performance, directement inspirée du « *new public management* ». Si le développement d'indicateurs de performance a eu le mérite d'améliorer la lisibilité et le pilotage des politiques publiques par le pouvoir politique, ces outils ne rendent toutefois que partiellement compte de leur impact sur nos concitoyens<sup>1037</sup>. Appliqués à certains champs de l'action publique, comme le travail social ou la santé<sup>1038</sup>, ils ont pu susciter d'âpres débats avec les professionnels du secteur. Ils nécessitent également l'emploi de moyens importants de suivi qui, à moyens contraints, sont retirés à la délivrance du service public. D'autres méthodes managériales font une plus grande part à la question du dernier kilomètre. C'est le cas notamment de la méthode dite de « résolution de problèmes », qui invite à passer du pilotage et du suivi de l'action publique « au faire »<sup>1039</sup>, en identifiant les problèmes et en mesurant leur résorption. À cet égard, nous pouvons à nouveau citer la crise sanitaire qui, en renforçant les marges de manœuvre des acteurs de proximité, avec des objectifs clairs et moins de lourdeurs administratives, a pu être paradoxalement vécue par certains comme un retour aux sources de l'engagement des agents publics. Au-delà des indicateurs fondés sur les chiffres, les retours directs des agents de terrain, qui permettent de souligner les difficultés du quotidien, sont parfois insuffisamment pris en compte, ou du moins avec retard. Le décloisonnement, la précision de la répartition des compétences entre les différents niveaux de décision et la promotion, dans le respect du principe hiérarchique, de l'esprit d'initiative et de responsabilité des fonctionnaires, sont des leviers pour franchir effectivement le dernier kilomètre.

Dans le champ de cette étude se trouve également la façon dont l'État pratique la déconcentration et dont le développement des expérimentations, à la suite de notre étude de 2019<sup>1040</sup>, permet d'améliorer l'efficacité de l'action publique. Les études empiriques les plus scientifiques ont pu être faites par des universitaires en France et ailleurs dans le monde, à l'instar d'Esther Duflo<sup>1041</sup> ou d'Etienne Wasmer. Les liens souvent trop faibles entre les politiques publiques et le monde de la recherche peuvent limiter les informations fondées sur des méthodes rigoureuses qui permettraient d'ajuster des mécanismes au bénéfice des usagers. Les premiers retours de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale<sup>1042</sup> pourront également être éclairants.

1036 Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

1037 LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? ([senat.fr](https://www.senat.fr)) ; [Fipeco - Fiche](#).

1038 S. Velut, *L'Hôpital, une nouvelle industrie*, Tracts, Gallimard ; Régis Martineau, *La mise en usage des outils de gestion par la qualité par les professionnels de santé à l'hôpital : une approche par la théorie instrumentale*, Université de Tours, 2009.

1039 [Bib GMP évolutionsdumangementpublic\\_LB\\_2014.pdf](#).

1040 Conseil d'État, étude *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques*.

1041 Qui a reçu le prix de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel, en 2019, conjointement avec Abhijit Banerjee et Michael Kremer.

1042 Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.



## 2. Cela pourra nécessiter, au-delà des indicateurs, de faire davantage de place aux usagers dans la définition et le déploiement de politiques publiques

Une politique publique acceptée est souvent une politique publique portée par ses bénéficiaires, qui peuvent en être les meilleurs promoteurs. Les premiers partenaires qui peuvent permettre non seulement de connaître les effets d'une politique publique, mais également d'en améliorer le déploiement sont naturellement les corps intermédiaires traditionnels, à commencer par les partenaires sociaux et les associations. Il est à cet égard indispensable, pour franchir le dernier kilomètre, de les associer à tous les stades de la politique publique, de sa conception à son déploiement, de les interroger et d'entendre leurs retours.

Il est aussi possible, pour vérifier l'acceptabilité, de mettre en place des « panels d'usagers » ou des enquêtes auprès des bénéficiaires pour identifier les difficultés. Alors que l'administration entend surtout ceux qui demandent la réforme ou y résistent, l'attention à ceux auxquels elle s'adresse mais qui ne s'expriment pas, et en particulier aux publics peu organisés et peu représentés, est bien sûr essentielle. En outre, les consultations et les concertations sont trop souvent vécues comme des obligations formelles, qui finissent par compliquer la tâche de l'administration au point que le juge lui-même est obligé de trouver des remèdes à cette complexité<sup>1043</sup>. Au contraire, il faut trouver le moyen pour que ces avis et retours soient utiles à l'amélioration de l'action de l'administration, et ne soient pas un frein en allongeant les procédures sans amélioration de fond.

L'administration prend de plus en plus en compte la satisfaction des usagers, la qualité de service et l'amélioration de l'accueil du public. Il est ainsi possible de citer l'introduction de la charte Marianne<sup>1044</sup>, renforcée par la démarche Services Publics +, le développement de labels ISO, l'organisation de sondages, ou le suivi de l'appréciation sur les réseaux sociaux. Il sera possible de dresser un panorama des outils et des interlocuteurs à la disposition des usagers pour exprimer leurs attentes et doléances à l'égard de l'administration, comme les courriers de saisine des médiateurs de services au public<sup>1045</sup> ou de la Défenseure des droits. À cet égard, les doléances « des gilets jaunes » peuvent encore apporter des indications utiles sur l'accès aux services publics et le ressenti de ceux qui les ont rédigées. Il ne s'agira probablement pas de créer de nouvelles sources de remontées d'informations, mais d'exploiter celles qui existent. Encore une fois, un parallèle peut exister avec l'économie de la donnée, qui se développe aujourd'hui, et consiste à traiter toutes les informations dont les entreprises disposent et qui ont longtemps été délaissées.

\*\*\*

1043 Cf. CE, 23 décembre 2011, *Danthony*, n° 335033 : « si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ».

1044 Faisant suite notamment la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public consacrant un volet à « une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers », et à la circulaire relation à l'amélioration des relations entre les services publics et leurs usagers, la charte Marianne « Pour un meilleur accueil » dans les services de l'État a été expérimentée dans 6 départements en 2004 et généralisée début 2005.

1045 Cf. le Club des médiateurs : [www.clubdesmediateurs.fr](http://www.clubdesmediateurs.fr)

Nous le voyons, Mesdames et Messieurs, le cycle de conférences qui s'ouvre aujourd'hui aura de nombreux sujets à traiter pour faire en sorte d'améliorer effectivement, au regard de l'utilisateur, les politiques publiques. Le service public nous entoure tous les jours ; il est au fondement de notre pacte républicain, et l'améliorer est, pour employer la belle formule de Rimbaud, une manière de « *changer la vie*<sup>1046</sup> ». Je me réjouis donc d'entendre, pour cette première conférence, les intervenants qui nous font l'honneur et le plaisir de partager leur expérience et leurs idées.

Je salue enfin très chaleureusement la section du rapport et des études, en particulier sa présidente Martine de Boisdeffre, son rapporteur général, le président Raynaud et sa nouvelle rapporteure générale adjointe, Mélanie Villiers, ainsi que l'ensemble des agents qui œuvrent à l'organisation de ce cycle de conférences.

## Programme des conférences

*Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date de la conférence*

### Conférence inaugurale : 19 octobre 2022 – Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelles attentes ?

**Discours d'ouverture** de Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

**Modération des débats** : Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État

#### Intervenants

- Jean Castex, ancien Premier ministre, ancien maire de Prades, membre de la Cour des comptes
- Claire Hédon, Défenseure des droits
- Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique
- Claude Rambaud, vice-présidente de France Assos Santé

[Retrouver ici la page internet de la conférence](#)

### 14 décembre 2022 – Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelle mise en œuvre dans les territoires ?

**Modération des débats** : Francis Lamy, président-adjoint de la section de l'intérieur du Conseil d'État, ancien préfet de région

#### Intervenants

- Marie-Françoise Fournier, maire de Guéret
- Charline Nicolas, directrice générale adjointe chargée de la stratégie et des affaires institutionnelles de Pôle emploi
- Jean Rottner, président de la région Grand Est
- Philippe Wahl, président-directeur général du groupe La Poste

[Retrouver ici la page internet de la conférence](#)

1046 Rimbaud, *Vierge folle, Une saison en enfer*, Alliance typographique (M. J. Poot), 1873 (p. 21-26)





## 22 février 2023 – Le dernier kilomètre : comment adapter les politiques publiques à leurs destinataires ?

**Modération des débats :** Sylvie Hubac, présidente de la section de l'Intérieur du Conseil d'État

### Intervenants

- Gillian Dorner, directrice adjointe à la gouvernance publique de l'OCDE
- Martin Hirsch, président de l'Institut de l'Engagement
- Aline Le Guluche, auteure du livre J'ai appris à lire à 50 ans (éd. Prisma)
- Stéphane Troussel, président du département de la Seine-Saint-Denis

[Retrouver ici la page internet de la conférence](#)

## 12 avril 2023 – Actions et agents publics mis au défi du dernier kilomètre

**Modération des débats :** Rémi Bouchez, président de la section de l'Administration

### Intervenants

- Comlan Azannê, principal du collège Anne Frank à Roubaix, ancien chef de file de la Cité éducative territoire Sud de Roubaix
- Philippe Bezes, directeur de recherche au CNRS, Centre d'Etudes Européennes, Sciences Po
- Thierry Coquil, directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
- Maryvonne Le Brignonen, directrice de l'Institut national du service public (INSP)

[Retrouver ici la page internet de la conférence](#)

## 24 mai 2023 – Penser le dernier kilomètre dès le premier

**Modération des débats et discours de clôture du cycle de conférence :** Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

### Intervenants

- Gérard Larcher, président du Sénat
- Yaël Braun-Pivet, présidente de l'Assemblée nationale
- Thierry Beaudet, président du Conseil économique social et environnemental (CESE) et président de la Mutualité Française
- Michaël Janas, président du tribunal judiciaire de Lyon
- Etienne Matignon, président de la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE)

[Retrouver ici la page internet de la conférence](#)

# Annexes

Annexe 1 – Liste des auditions et déplacements

Annexe 2 – Groupe de contact et comité d'orientation

Annexe 3 – Note du Centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État sur le dernier kilomètre et les marges admissibles au regard du principe d'égalité

Annexe 4 – Synthèse des mesures de simplification prises dans le contexte de la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19 (analyse basée sur la production normative examinée par le Conseil d'État durant la période)

Annexe 5 – La juridiction administrative au service du dernier kilomètre : regards croisés des magistrats et des avocats

Annexe 6 – Exemples de visuels pour faciliter la compréhension des normes



## Annexe 1 : Liste des auditions et déplacements

*(Par ordre alphabétique. Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date de l'audition)*

**Christophe Abad**, général de corps d'armée, gouverneur militaire de Paris

**François Adam**, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), accompagné d'**Emmanuel Rousselot**, sous-directeur chargé du financement de la politique du logement, de **Vincent Montrieux**, sous-directeur de la qualité du cadre de vie et de **Guillaume Lefebvre**, adjoint au sous-directeur de la qualité du cadre de vie, DHUP, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

**Yann-Gaël Amghar**, directeur général de la Caisse nationale de l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF)

**François Arnault**, président du Conseil national de l'ordre des médecins

**Stéphane Artano**, sénateur de Saint-Pierre-et-Miquelon, président de la délégation aux outre-mer du Sénat, accompagné de **Thierry Aron**, administrateur principal à la division de la délégation sénatoriale aux outre-mer et de **Dinah Desjardins**, responsable du secrétariat de la division de la délégation sénatoriale aux Outre-mer

**Thomas Audigé**, chef de service de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et **Philippe Laffon**, inspecteur général des affaires sociales

**Jean-Sébastien Barrault**, président de la Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV), accompagné de **Ingrid Mareschal**, déléguée générale, et de **Corinne Flament**, responsable économie responsable et prospective

**Jean-Noël Barrot**, ministre délégué chargé de la transition numérique et des télécommunications, accompagné de **Renaud Vedel**, directeur de cabinet du ministre délégué

**Anne-Gaëlle Baudouin**, directrice générale de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) accompagnée de **Pascale Sauvage**, directrice adjointe de l'ANTS

**Sophie Bauer**, présidente du Syndicat des médecins libéraux (SML)

**Romain Beaucher**, co-fondateur de l'agence Vraiment Vraiment et **Grégoire Alix Tabelling**, directeur de publication de l'agence

**Thierry Beaudet**, président du Conseil économique, social et environnemental (CESE), accompagné de **Grégory Guillaume**, directeur de cabinet du président du CESE



**Christophe Beaux**, directeur général Mouvement des entreprises de France (Medef) accompagné de **Christine Lepage**, directrice générale adjointe et Responsable du pôle économie, **Alexis Kasbarian**, responsable du pôle transition numérique et innovation, **Jean-Baptiste Leger**, responsable de pôle transition écologique et **Tania Saulnier**, directrice adjointe des affaires fiscales

**Christophe Béchu**, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, accompagné de **Simon Chassard**, directeur adjoint du cabinet

**Laurent Berger**, secrétaire général de la Confédération française démocratique du travail (CFDT)

**Peter Berkowitz**, directeur à la direction générale aux affaires régionales de la Commission européenne

**Pascal Bertheaud**, directeur général du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), accompagné de **Annabelle Ferry**, directrice à la direction territoires et ville du CEREMA

**Chloé Bertolus**, cheffe de service de chirurgie maxillo-faciale et **Dominique Damais-Thabut**, professeure, gastro-entérologue et hépatologue, à l'hôpital de la Pitié-Salpêtrière (Assistance publique des Hôpitaux de Paris)

**Nathalie Bicquard**, directrice départementale des finances publiques (DDFIP) de la Somme

**Henri Biès-Péré**, 2<sup>ème</sup> vice-président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), membre du CESE, accompagné de **Mathilde Gabriel**, chargée de mission politiques territoriales et prédateurs à la FNSEA

**Cécile Bigot-Dekeyzer**, secrétaire générale du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, accompagnée de **Vincent Séveno**, délégué adjoint au pilotage et à la transformation au secrétariat général du ministère

**Fabienne Billet-Ydier**, présidente de la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP)

**François-Emmanuel Blanc**, directeur général de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA)

**Bruno Bonnell**, secrétaire général pour l'investissement auprès de la Première ministre

**Stéphane Bonnet**, directeur du groupement d'intérêt public (GIP) Union Retraite, accompagné de **Fabien Benejam**, directeur métier chez Union Retraite

**Arnaud Bontemps**, co-fondateur et porte-parole du collectif Nos services publics

**Anaïs Bordier** et **Patricia Lauxerrois**, conseillères à la maison France Services de Vézelay (Yonne)

**Olivier Borraz** et **Henri Bergeron**, directeurs de recherche au centre national de la recherche scientifique (CNRS), centre de sociologie des organisations (CSO), Sciences Po

**Christophe Bouillon**, maire de Barentin (Seine-Maritime), président de l'Association des petites villes de France (APVF), accompagné de **Marie Coulet**, chargée de mission à l'APVF

**Stanislas Bourron**, directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) accompagné de **Laurent Rojey**, directeur général délégué au numérique

**Martial Bourquin**, vice-président de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS), maire d'Audincourt (Doubs) accompagné de **Hélène-Sophie Mesnage** déléguée générale adjointe de l'UNCCAS

**Danielle Bousquet**, présidente de la Fédération nationale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles

**Cédric Bourillet**, directeur général de la prévention des risques (DGRP) au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

**Pascale Boyer**, députée des Hautes-Alpes, présidente de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM), accompagnée de **Marie-Annick Fournier**, déléguée générale de l'ANEM

**Olivier Brahic**, directeur général de l'agence régionale de santé de Mayotte

**Françoise Brié**, directrice générale de la Fédération nationale solidarité femmes (FNSF)

**Sophie Brocas**, directrice générale des outre-mer au ministère de l'intérieur et des outre-mer, accompagnée de **Jean-Pierre Balcou**, sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles, de **Isabelle Richard**, sous directrice des politiques publiques et de **Natalie William**, chargée de mission auprès de la directrice générale des outre-mer

**Moetai Brotherson**, député de la Polynésie Française, président de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale

**Xavier Brunetière**, préfet du Gers

**Gianluca Brunetti**, secrétaire général du Conseil économique et social européen

**François-Noël Buffet**, sénateur du Rhône, président de la commission des lois du Sénat

**Pierre Burban**, secrétaire général de l'Union des entreprises de proximité (U2P), accompagné de **Nathalie Roy**, conseillère technique économie, fiscalité, développement durable de l'U2P

**Bénédicte Caron**, vice-présidente de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) chargée des affaires économiques, accompagnée de **Lionel Vignaud**, directeur des affaires économiques, juridiques et sociales de la CPME

**Philippe Castanet**, préfet de la Lozère

**Sébastien Cavalier**, président de la SAS Pass culture, accompagné de **Maxence Daniel**, responsable de la prospective et des relations avec les pouvoirs publics



**Jean-René Cazeneuve**, député du Gers, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale

**Olivier Challan Belval**, médiateur national de l'énergie, accompagné de **Catherine Lefrançois-Rivière**, cheffe du service médiation

**Isabelle Chardonner**, directrice régionale des affaires culturelles (DRAC) de Bretagne

**Anne Charpy**, présidente de l'association Voisins Malins, accompagnée de **Basile Mulciba**, directeur de développement

**Christophe Chassande**, chef du service du pilotage et de l'évolution des services au secrétariat général du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, accompagné de **Laurent Tessier**, adjoint au chef du SPES et directeur de projet « suivi des transformations publiques », secrétariat général du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

**Carine Chevrier**, secrétaire générale du ministère de la justice, accompagnée de **Alexandre de Bosschere**, secrétaire général adjoint, de **Anne-Sophie Bernachot**, adjointe au chef du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes et de **Mathilde Dubois**, chef de pôle au département de l'évaluation et des projets de modernisation au service de l'expertise et de la modernisation (SADJAV)

**Natacha Chicot**, rectrice de l'académie de Nice

**Marie Citrini**, représentante des usagers à l'Assistante publique des Hôpitaux de Paris, patiente-formatrice à l'université Sorbonne Paris Nord, accompagnée de **Olivia Gross**, titulaire de la Chaire de recherche «Engagement des Patients» à l'université Sorbonne Paris Nord

**Nathalie Colin**, directrice générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), accompagnée de **Nathalie Green**, sous-directrice de la synthèse statutaire, de la gouvernance et des partenariats et de **Mélanie Gaultier**, chef de département de la déconcentration et de la territorialisation des politiques

**Guillaume-Alexandre Collin**, président de Emmaüs Connect, accompagné de **Victor Estimet**, responsable national des opérations

**Thierry Coquil**, directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités (DGTIM) au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

**Noël Corbin**, délégué général à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle au ministère de la culture

**Gil Cornevaux**, président des tribunaux administratifs de La Réunion et de Mayotte

**Guillaume Couillard**, directeur du groupement hospitalier universitaire Paris psychiatrie et neurosciences (GHU Paris)

**Thomas Courbe**, directeur général des entreprises au ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

**Philippe Court**, préfet du Val d'Oise

**Philippe Crouzet**, président du groupement d'intervention publique Habitat et interventions sociales, accompagné de **Cécile Canpolat**, directrice générale du GIP

**Philippe Da Costa**, président de la Croix-Rouge française, membre du CESE

**Virginie Darpheuille**, préfète de la Creuse, accompagnée de **Bastien Mérot**, secrétaire général de la préfecture et **Gilles Pellegrin**, sous-préfet d'Aubusson

**Marie Daudé**, directrice générale de l'offre de soins au ministère de la santé et de la prévention

**Valérie Debuchy**, directrice des services départementaux de l'éducation nationale de Seine-et-Marne (DSDEN)

**Nicolas Deffieux**, directeur du pôle d'expertise de la régulation numérique à la direction générale des entreprises, accompagné de **Florent Laboy**, directeur adjoint du PERen au ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

**Violaine Demaret**, préfète du Vaucluse

**Gilles Demarquet**, président de l'Association de parents d'élèves de l'école libre (APEL)

**Marie-Laure Denis**, présidente de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), accompagnée de **Louis Dutheillet de la Mothe**, secrétaire général de la CNIL

**Sandrine Despouys** et **Nelly Tuquoy**, conseillères à la maison France Services des Luys (Landes)

**Marie-Sophie Desaulle**, présidente de la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non-lucratifs (FEHAP), accompagnée de **Charles Guépratte**, directeur général, ancien directeur général du CHU de Nice

**David Djaïz**, rapporteur général du Conseil national de la Refondation

**Sonya Djemni-Wagner**, inspectrice générale de la justice, ministère de la justice

**Marlène Dolveck**, directrice générale de SNCF Gares & Connexions, accompagnée de **Raphaël Poli**, directeur de Retail & Connexions, et de **Emmanuelle Chailley**, directrice de la stratégie et de la responsabilité sociale des entreprises

**Jean-Benoît Dujol**, directeur général de la cohésion sociale (DGCS)

**Pierre-André Durand**, préfet de la région Normandie, préfet de la Seine-Maritime, accompagné de **Fabrice Rosay**, secrétaire général pour les affaires régionales à la préfecture de Normandie

**Madjid El Jarroudi**, délégué général et fondateur de l'Agence pour la diversité entrepreneuriale (ADIVE)

**Grégoire Ensel**, président de la Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE), accompagné de **Florence Prud'homme**, secrétaire générale et **Ghislaine Morvan-Dubois**, trésorière

**Pierre Erbs**, président de la Confédération française des retraités, membre du CESE



**Jean-Pierre Farandou**, président-directeur général du groupe SNCF, accompagné d'**Alain Quinet**, directeur général exécutif stratégie et affaires Corporate de SNCF Réseau, et de **Jean-Manuel Hue**, directeur des relations extérieures, Groupe SNCF

**Luc Farré**, secrétaire général de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) fonction publique, **Annick Fayard** et **Alain Parisot**, secrétaires nationaux

**Thomas Fatome**, directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM)

**Pascal Faure**, directeur général de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI)

**Hélène Fauvel**, secrétaire confédérale chargée de l'économie et du service public de Force ouvrière, accompagnée de **Philippe Grasset**, secrétaire général de la fédération FO des finances

**Hervé Fernandez**, directeur de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme

**Frédéric Fèvre**, procureur général de la cour d'appel de Douai, président de la conférence nationale des procureurs généraux

**Jérôme Filippini**, préfet de la Réunion, accompagné de **Philippe Grammont**, directeur de la DEAL Réunion, **Nathalie Infante**, secrétaire générale pour les affaires régionales de La Réunion, et **Christine Torres**, sous-préfète chargée de la cohésion sociale et de la jeunesse

**Laurent Fiscus**, directeur général de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI)

**Jérôme Fournel**, directeur général des finances publiques (DGFIP) au ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, accompagné de **Isabelle Pheulpin**, cheffe de la mission stratégie relations aux publics

**Stéphane Fratacci**, directeur général de la chambre de commerce et d'industrie de région de Paris Ile-de-France (CCI), accompagné de **Dominique Moreno**, responsable du pôle politiques territoriales et régionales au sein de la DGA service, information, représentation des entreprises

**Didier Fusillier**, président de l'Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette

**Olivier Gacquerre**, maire de Béthune, président de la communauté d'agglomération Béthune-Bruay Artois Lys Romane, membre du conseil d'administration de l'association Villes de France

**Bertrand Gaume**, préfet de l'Essonne

**Emmanuelle Gay**, directrice régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT) d'Ile-de-France

**Françoise Gatel**, sénatrice d'Ille-et-Vilaine, présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat

**Peimane Ghaleh-Marzban**, président du tribunal judiciaire de Bobigny

**Lamine Gharbi**, président de la Fédération de l'hospitalisation privée de France (FHP), accompagné de **Béatrice Noellec**, directrice des relations institutionnelles et de la veille sociétale

**Frédéric Gilli**, directeur associé de l'agence Grand Public, professeur associé à l'École urbaine de Sciences Po

**Rodolphe Gintz**, ancien responsable du centre interministériel de crise Covid-19 (CIC), accompagné de **Gaetan Hy**, magistrat administratif détaché auprès du CIC pendant la crise sanitaire

**Laurent Giraud**, directeur de France médiation

**Daniel Goldberg**, président de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOOSS), accompagné de **Claire Pardoën**, directrice de l'URIOPSS Ile-de-France

**Hervé Gomet**, secrétaire général de l'Union interfédérale des transports de la confédération générale du travail (CGT), **Baptiste Talbot**, coordinateur de la CGT Fonction publique, et **Dominique Gallet**, membre du CESE pour la CGT

**Amrie-Aleth Grard**, présidente d'ATD Quart Monde

**Christian Gravel**, secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation

**Nicolas Grivel**, directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

**Stanislas Guerini**, ministre de la transformation et de la fonction publiques, accompagné de **Pierre Bouillon**, directeur de cabinet adjoint et de **Jehane Bensedira**, conseillère accessibilité des services publics, relation à l'usager et suivi des politiques prioritaires

**Marc Guillaume**, préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris, accompagné de **Pierre-Antoine Molina**, préfet, secrétaire général aux politiques publiques, **Claire Chauffour-Rouillard**, préfète, secrétaire générale aux moyens mutualisés, et **Christophe Noël du Payrat**, préfet, directeur de cabinet du préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris

**Hélène Guillet**, présidente du Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT), directrice générale des services du centre de gestion de la fonction publique territoriale de Loire-Atlantique, accompagnée de **Françoise Clech Del Tedesco**, vice-présidente du SNDGCT, directrice du développement et des transitions territoriales de l'Agence France locale, et de **Mathieu Lheriteau**, membre du SNDGCT et directeur général des services de Agglopolys

**Thibaut Guilluy**, haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises, chargé de la mission de préfiguration de France travail, ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion



**Jérôme Gutton**, directeur général délégué des territoires et ruralités à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), accompagné de **Guillaume Clédière**, directeur du programme France Services à l'ANCT

**Elodie Hemery-Bricout**, directrice de la caisse d'allocations familiales du Loir-et-Cher

**François Hommeril**, président de la CFE-CGC, accompagné de **Raphaëlle Bertholon**, secrétaire nationale en charge du secteur économie, industrie, logement et numérique

**Sacha Houlié**, député de la Vienne, président de la commission des lois, Assemblée nationale

**Michel Jallamion**, président de Convergence nationale des services publics

**Éric Jalon**, directeur général des étrangers en France, ministère de l'intérieur et des outre-mer

**Pascal Jan**, préfet de l'Yonne

**Mickael Janas**, président du tribunal judiciaire de Lyon, et **Nicolas Jacquet**, procureur de la République de Lyon

**Mélanie Joder**, directrice du budget, accompagnée de **Benoît Laroche de Roussane**, sous-directeur masse salariale et gestion publique, au ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

**Gaspard Koenig**, philosophe, essayiste, romancier, homme politique

**Claudie Kulak**, co-fondatrice et directrice générale de l'association La compagnie des aidants, membre du CESE

**Clément Lacouette-Fougère**, enseignant à Sciences Po Paris

**Thierry Lambert**, délégué interministériel à la transformation publique

**Maryvonne Le Brignogren**, directrice de l'Institut national du service public (INSP)

**François Lecointre**, général d'armée, Grand Chancelier de la Légion d'honneur, ancien chef d'état-major des armées

**Isabelle Le Diberder**, responsable des relations institutionnelles et partenariats du réseau national Pimms Médiation

**Joran Le Gall**, président de l'Association nationale des assistants de service social (ANAS)

**Stéphane Le Moing**, président-directeur général de l'Agence de services et de paiement (ASP), accompagné de **Sophie Chaize-Pingaud**, directrice de l'emploi, de l'environnement et des politiques sociales, **Rémi Georges**, directeur de l'organisation et de la performance et **Nathalie Hebert**, directrice régionale, chargée de mission du pilotage transverse de la relation usager

**Didier Lenfant**, président de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

**Jérôme Léonnet**, adjoint au directeur général de la police nationale (DGPN), accompagné de **Vincent Le Beguec**, directeur de cabinet du DGPN

**Gilles Leproust**, président de l'Association des maires ville et banlieue de France, maire d'Allonnes, et **Catherine Arenou**, 1<sup>ère</sup> vice-présidente de l'association, maire de Chanteloup-les-Vignes

**Vincent Lescailliez**, directeur général – ressources humaines et administration générale de la ville de Bordeaux et de Bordeaux Métropole, vice-président de l'Association des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités

**Marie-Béatrice Levieux**, présidente de la Fédération des particuliers employeurs (FEPEM), accompagnée de **Isabelle Puech**, directrice de l'observatoire de l'emploi à domicile et de **Michaël Christophe**, délégué aux affaires publiques sectorielles, directeur de cabinet de la présidente de la FEPEM

**Patrick Levy-Waitz**, président de France Tiers-Lieux, membre du CESE

**Dominique Libault**, président du Haut Conseil du financement de la protection sociale, directeur général de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (EN3S)

**David Lisnard**, président de l'Association des maires et intercommunalités de France, maire de Cannes

**Éric Lombard**, directeur général du Groupe Caisse des dépôts, accompagné de **Victor Schmidt**, chef de cabinet du directeur général

**Jean-François Longeot**, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, accompagné de **Juliette Merlot**, administratrice de la commission

**Bruno Lucas**, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), accompagné de **Isabelle Grandgérard-Rance**, conseillère juridique et de **Barbara Chazelle**, directrice de projet chargée l'action territoriale, ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion

**Jacques Lucas**, président de l'Agence du numérique en santé

**Virginie Magnant**, directrice de la Caisse nationale de la solidarité pour l'autonomie (CNSA), accompagnée de **Anne-Marie Ho Dinh**, conseillère technique, de **Valérie Mancret-Taylor**, directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), et de **Grégoire Frèrejacques**, directeur général adjoint

**Bruno Maquart**, président d'Universcience, accompagné de **François Quéré**, directeur général délégué adjoint

**Constance Maréchal-Dereu**, directrice générale de France Logistique

**Marie-Claire Martel**, présidente de la Coordination des fédérations et associations de culture et de communication (COFAC), vice-présidente du Conseil économique social et environnemental, chargée de la participation citoyenne, accompagnée de **Hélène Lacassagne**, vice-présidente de la COFAC



**Didier Martin**, secrétaire général du ministère de l'intérieur et des outre-mer, accompagné de **Olivier Jacob**, secrétaire général adjoint et directeur de la modernisation de l'action territoriale et de l'encadrement supérieur

**Sébastien Martin**, président de la communauté d'agglomération du Grand Chalon, président d'Intercommunalités de France

**Henry Masson**, président de la CIMADE (Comité Inter-Mouvements Auprès Des Évacués)

**Nicolas Mathieu**, écrivain

**Sylvain Mathieu**, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), accompagné de **Jérôme D'Harcourt**, délégué adjoint

**Etienne Matignon**, président de la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE)

**Alice-Anne Médard**, directrice régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de la Nouvelle-Aquitaine

**Christophe Miles**, directeur général de la création artistique au ministère de la culture

**Samya Mokhtar**, vice-présidente de l'Union nationale des étudiants de France (UNEF), chargée des questions sociales

**Katrin Moosbrugger**, secrétaire générale de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

**Charline Nicolas**, directrice générale adjointe de Pôle Emploi, chargée de la stratégie et des affaires institutionnelles

**Anne Nivat**, journaliste et autrice

**Gilles Noël**, vice-président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), maire de Varzy, accompagné de **Cédric Szabo**, directeur de l'AMRF

**Younous Omarjee**, député européen, président de la commission du développement régional du Parlement européen, accompagné de ses collaborateurs, **Olivier Plumandon** et **Lorrain Trierweiler**

**Stéphane Pallez**, directrice générale de la Française des jeux, accompagnée de **Raphael Botbol**, directeur stratégie, innovation et nouvelles activités et président de FDJ Services et **Jonathan Gindt**, directeur de cabinet

**Caroline Pascal**, cheffe de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR)

**Pierre Pelouzet**, médiateur national des entreprises, accompagné de **Niclas Mohr**, directeur général de la Médiation des entreprises

**Cécile Raquin**, directrice générale des collectivités locales (DGCL)

**Naima Ramalingom**, sous-préfète d'Avallon (Yonne)

**Cédric Renaud**, président de l'Association nationale des cadres territoriaux de la sécurité (ANCTS)

**Géraldine Richard**, ancienne membre du secrétariat général du plan de relance, responsable des pôles gestion publique et pilotage-ressources, direction départementale des Finances publiques du Morbihan

**Alain Richner**, vice-président de la Fédération nationale des usagers des transports publics (FNAUT)

**Madina Rival**, professeure des universités, directrice du laboratoire interdisciplinaire de recherches en sciences de l'action du Conseil national des arts et métiers, accompagnée de **Claire Lapassat**, *designer*, co-fondatrice de l'Atelier universel, membre du conseil stratégique pour le *design* en Île-de-France

**Christophe Robert**, délégué général de la Fondation l'Abbé Pierre, accompagné de **Marie Rothhahn**, responsable de projet à la Fondation

**Christian Rodriguez**, directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), accompagné de **Lucas Desmurget**, conseiller auprès du DGGN et de **Arthur-Emmanuel Commins**, lieutenant-colonel, conseiller au Pôle Stratégie et Prospective du cabinet DGGN

**Johanna Rolland**, présidente de France urbaine, accompagnée de **Olivier Landel**, délégué général de France Urbaine et **Emmanuel Heyraud**, délégué adjoint

**Vincent Roques**, directeur de cabinet du président de la Fédération hospitalière de France (FHF), accompagné de **Sophie Marchandet**, responsable du pôle ressources humaines hospitalières, **Benjamin Caniard**, responsable du pôle autonomie et médico-social et **Aurélien Sourdille**, responsable adjoint pôle offres

**Pierre Rosanvallon**, historien et sociologue

**Laurent Roturier**, directeur régional des affaires culturelles d'Île-de-France (DRAC), accompagné de **Carole Spada**, directrice régionale adjointe

**Michel Rouzeau**, chef de l'inspection générale de l'administration

**Thibault de Saint-Pol**, directeur de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, accompagnés de **Christophe Castell**, sous-directeur des politiques interministérielles de la jeunesse et de la vie associative et de **Charles-Aymeric Caffin**, chef du bureau de la politique associative

**Rémi Salomon**, président de la commission médicale d'établissement (CME) de l'AP-HP, président de la conférence des présidents des CME de CHU

**François Sauvadet**, président de Départements de France, président du conseil départemental de la Côte d'Or, accompagné de **Bernard Schmeltz**, directeur général de Départements de France et de **Philippe Herscu**, directeur délégué à Départements de France



**Stéphanie Schaer**, directrice interministérielle du numérique (DINUM), accompagnée de **Perica Sucevic**, conseiller de la directrice, chef du pôle juridique de la DINUM

**Jean-Dominique Senard**, Président du Groupe Renault

**Catherine Seguin**, préfète de l'Oise

**Paul Serre**, président de la chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine

**Samy Sisaid**, sous-préfet à la relance et à la transformation, préfecture de l'Isère

**Catherine Sueur**, cheffe du service de l'inspection générale des finances, accompagnée de **François Auvigne**, inspecteur général des finances et de **Christophe Hemous**, inspecteur des finances

**Fabien Tastet**, président de l'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF)

**Lara Tobin**, directrice de projet ORCOD-IN Grigny II à l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF)

**Magda Tomasini**, directrice de l'Institut national d'étude démographiques (INED), accompagnée de **Cris Beauchemin**, directeur délégué à la valorisation, spécialiste des migrations, de **Carole Bonnet**, co-responsable de l'unité de recherche démographie économique et co-responsable du pôle Vieillesse et vieillissement et d'**Elise de la Rochebrochard**, responsable de l'unité de recherche santé et droits sexuels et reproductifs

**Olivier Toutain**, président de la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP), accompagné de **Isabelle Fery**, secrétaire générale

**Anne Troadec**, présidente de l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles (ANDASS), directrice générale adjointe du pôle social du département de la Savoie, accompagnée d'**Arnaud Lopez**, membre du conseil d'administration de l'ANDASS, directeur enfance adolescence famille/Pôle solidaire au conseil départemental des Hauts-de-Seine

**Didier Tronche**, président de la Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE), accompagné de **Pierre-Alain Sarthou**, directeur général (CNAPE)

**Cécile Untermaier**, députée de Saône et Loire, vice-présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale

**Stéphane Velut**, chef du service de neurochirurgie du CHU de Tours

**Patrice Vergriete**, maire de Dunkerque, président de la communauté urbaine de Dunkerque, président de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), président de France Villes durables

**Olivier Vial**, président de l'Union Nationale Interuniversitaire (UNI)

**Hugues Vidor**, président de l'Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES), accompagné de **Sébastien Darrigrand**, directeur général de l'UDES

**Renaud Villard**, directeur général de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

**Stéphane Vincent**, délégué général de la 27<sup>e</sup> région

**Franck Von Lennep**, directeur de la sécurité sociale, accompagné de **Claire Vincenti**, sous-directrice de la direction du pilotage du service public de la sécurité sociale, ministère de la santé et de la prévention

**Philippe Wahl**, président directeur général de La Poste Groupe et président du conseil de surveillance de La Banque Postale

**Marc Zulesi**, député des Bouches-du-Rhône, président de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale

## Déplacements

### Département du NORD

19 décembre 2022

- **Rencontre avec des élus**

**Audrey Linkenheld**, 1<sup>ère</sup> adjointe au maire de Lille, accompagnée de **Bertrand Asseray**, directeur général adjoint finances et moyens à la commune de Lille

**Alain Bernard**, premier vice-président de la métropole européenne de Lille (MEL) chargé de la vie institutionnelle, des finances, et de la communication et maire de Bouvines, accompagné de **Cédric Hardy**, directeur Relations avec les usagers, citoyenneté et jeunesse, **Myriam Limpens**, directrice Recherche et Développement

**Patrick Valois**, vice-président du conseil départemental du Nord, accompagné de **Caroline Codron**, directrice adjointe territoire et transition au département du Nord

**Xavier Bertrand**, président du conseil régional des Hauts-de-France, accompagné de **Franck Dhersin**, vice-président chargé des mobilités, des infrastructures de transport et des ports, **Xavier Taquet**, directeur de cabinet du président du conseil régional, **Éric Joho**, directeur général adjoint du pôle compétences et accompagnement et **Cyril Auran**, directeur général adjoint de proximité rayonnement culture et sport de la région Hauts-de-France
- **Préfecture des Hauts-de-France et du Nord**

**Georges-François Leclerc**, préfet de la zone de défense et de sécurité Nord, préfet de région des Hauts-de-France, préfet du Nord

**Fabienne Decottignies**, secrétaire générale de la préfecture du Nord

**Jean-Gabriel Delacroy**, secrétaire général pour les affaires régionales

**Julien Labit**, secrétaire général adjoint pour les affaires régionales





**Corinne Simon**, sous-préfète de l'arrondissement d'Avesnes sur Helpe

**Mélanie Delots**, directrice de projet auprès du préfet de région, chargée du pilotage et de la mise en œuvre de l'engagement pour le renouveau du bassin minier (ERBM) du Nord et du Pas-de-Calais

**Xavier Fouquart**, chargé de mission développement territorial et contractualisations infrarégionales

**20 décembre 2022**

- **Ville de Roubaix**

**Guillaume Delbar**, maire de Roubaix

**Cédric Girard**, directeur de cabinet

**Mehdi Boukerrou**, directeur général des services

- **Rencontre avec des acteurs du secteur social et de l'éducation** à la maison des services du quartier des Trois Ponts de Roubaix (71 avenue de Verdun)

**Guillaume Delbar**, maire de Roubaix

**Catherine Cressent**, adjointe au maire chargée des quartiers Est

**Marie Eustache**, directrice de la maison France Services de Roubaix

**Anne-Sophie Belgaid**, directrice de la mission politique de la ville, ville de Roubaix (cité éducative)

**Magali Carette-Bertin**, directrice de l'emploi, ville de Roubaix (dispositif territoire zéro chômeur de longue durée)

**Séverine Soetaert**, directrice du CCAS de Roubaix

**Richard Ludes**, directeur de l'agence pôle emploi de Roubaix les Prés

**Stéphanie Feron**, directrice adjointe de l'agence Pôle emploi de Roubaix Centre

**Sébastien Seuron**, directeur adjoint à la direction des services aux usagers à la direction générale de la CAF du Nord

**Virginie Descamps**, responsable du pôle développement local au niveau de la métropole européenne de Lille, CAF du Nord

**Jérôme Bartosik**, directeur de la mission locale

**Sabine Hallot**, directrice du centre social ECHO

**Comlan Azanné**, principal du collège Anne Frank

**Nicolas Bajard**, conseiller principal d'éducation au collège Anne Franck

**Mahdi Sakri**, coordonnateur du Service d'Accompagnement des Collégiens Exclus de l'Association d'Éducation et de Prévention (Club de prévention des quartiers nord de Roubaix)

**Sonia Hasni**, sous-préfète à la ville de Roubaix

Un grand merci également à **Nordine Mechaikh** et **Romain Vandenbergue**, conseillers France Services présents sur le site pour le temps consacré à répondre aux questions des membres du Conseil d'État

- **Ville de Douai**

**Frédéric Chereau**, maire de Douai, accompagné de **Grégory Leplan**, directeur général des services

- **Echange avec des magistrats du ressort de la Cour administrative d'appel de Douai (webinaire organisé le 6 mars 2023)**

**Nathalie Massias**, présidente de la cour administrative d'appel (CAA) de Douai

**Ghislaine Borot**, présidente de chambre à la CAA de Douai

**Anne Seulin**, présidente de chambre à la CAA de Douai

**Martine Dhiver**, présidente du tribunal administratif (TA) d'Amiens

**Clémence Galle**, présidente de chambre au TA d'Amiens

**Victoire Guilbaud**, rapporteure publique au TA d'Amiens

**Marc Paganel**, président de chambre au TA de Lille

**Benoit Chevaldonnet**, président de chambre au TA de Lille

**Jean-Michel Riou**, président de chambre au TA de Lille

**Dominique Babski**, premier conseiller au TA de Lille

**Jérôme Berthet-Fouqué**, président du TA de Rouen

**Catherine Boyer**, présidente de chambre au TA de Rouen

**Thomas Deflinne**, premier conseiller au TA de Rouen

- **Cour d'appel de Douai**

**Jean Seither**, premier président de la Cour d'appel de Douai

**Dominique Marecalle**, secrétaire général de la Cour d'appel de Douai

Merci également aux agents du service d'accueil des usagers de la justice (SAUJ) de la Cour d'appel pour leur accueil.

- **Visite de la cité minière Barrois et rencontre avec des acteurs du bassin minier à la maison du citoyen de Pecquencourt**

**Jean Pierrache**, maire de Pecquencourt

**Mélanie Delots**, directrice de projet ERBM

**Amale Benhima**, chef du service habitat à la direction départementale des territoires et de la mer du Nord (DDTM 59)

**Lionel Dieval**, responsable de la délégation territoriale Douai Cambrai (DDTM 59)

**Jean-François Campion**, directeur général de Maisons et Cités

**Marie Cornillon**, directrice générale déléguée, SIA

**Benoît Hennebelle**, directeur général adjoint Habitat & Patrimoine, SIA

**Philippe Castelain**, directeur technique, SIA

Nous adressons tous nos remerciements à **Aurore Brassens** et **Hervé Dupire** qui ont bien voulu nous accueillir chez eux pour apporter leur témoignage sur la rénovation de leur logement.



## Aulnoye-Aymeries

21 décembre 2022

**Bernard Baudoux**, maire d'Aulnoye-Aymeries

**Corinne Simon**, sous-préfète de l'arrondissement d'Avesnes-sur-Helpe, accompagnée de **Rose-Marie Dobbeslstein** et de **Clara Lemoine**, agentes de la sous-préfecture

- **Dans le domaine de la sécurité**  
**Frédéric Carion**, commissaire de la circonscription de Maubeuge  
**Sébastien Carion**, capitaine de police au commissariat d'Aulnoye Aymeries
- **Dans le domaine de la culture**  
Merci au chargé de mission de la commune d'Aulnoye-Aymeries qui nous a guidés lors de la visite du Pôle des musiques actuelles
- **Dans le domaine de l'accompagnement des personnes en situation d'illettrisme**  
**Carole Weidlich**, directrice de l'association Mots et merveilles

## Département du Maine-et-Loire

20 février 2023

**Pierre Ory**, préfet de Maine-et-Loire

**Ludovic Magnier**, sous-préfet de Cholet

**Charlotte Touvet**, stagiaire auprès du Préfet

**Florence Dabin**, présidente du Conseil départemental du Maine-et-Loire

- **Echanges relatifs à la question de l'accueil des étrangers**  
**Bruno Forest**, directeur de la relation aux usagers et les agents chargés de l'accueil aux différents guichets à la préfecture de Hanneloup  
**Laurent Ballet**, chef du bureau de l'asile  
**Tarek Bouzamondo**, chef du bureau de l'éloignement  
**Sandrine Duhamel**, adjointe au chef du bureau du séjour des étrangers  
**Flora Koraqi-Topalli**, cheffe du pôle régional Dublin  
**Allhousseine Bah**, chef de la Structure du Premier Accueil des Demandeurs d'Asile (SPADA) porté par France Terre d'Asile  
**Adeline Monchatre**, Université d'Angers  
**Catherine Passirani-Malleret**, Vice-présidente International et Egalité, Université d'Angers

Étaient également présents les agents du guichet des étrangers de la préfecture.

- **Echanges relatifs aux questions de santé, de secours et de sécurité**

### Représentants des médecins libéraux

**Dr Laurent Hitrup** et **Dr Maria Gahli**, médecins généraliste exerçant en cabinet à Cholet

### CPAM et ARS du Maine-et-Loire

**Bénédicte Samson**, directrice de la caisse primaire d'assurance maladie - CPAM 49

**Carole Geslin**, directrice chargée des relations avec les assurés - CPAM 49

**Anne-Gabrielle Colin**, chargée de mission *développement des structures d'exercice coordonné de la CPAM 49*

**Christine Collineau**, médecin conseil au sein de l'agence régionale de santé des Pays-de-la-Loire

### Représentants de l'hôpital de Cholet et des services de secours et de sécurité

**Hélène Thomas**, directrice des relations avec les usagers et de la stratégie, centre hospitalier de Cholet

**Dr Laure Baudin**, cheffe du service des urgences, centre hospitalier de Cholet

**Dr Bruno Pujol**, président de la commission médicale d'établissement, centre hospitalier de Cholet

**Lieutenant-colonel Nicolas Thivent**, SDIS 49

**Lieutenant Jean Retailleau**, SDIS 49

**Lieutenant Didier Beneteau**, sapeur-pompier volontaire, chef du centre de Beaupréau

**Lieutenant Bernard Charon**, sapeur-pompier volontaire, adjoint au chef du centre de Beaupréau

**Catherine Langlois**, infirmière, sapeur-pompier volontaire

**Capitaine Laurent Remars**, compagnie de gendarmerie de Cholet

**Major Marie-Aline Bourdon**, brigade de gendarmerie de Beaupréau

## Département de la Drôme

30 mars 2023

**Maurice Boissout**, maire de Chamaret,

**Bruno Durieux**, maire de Grignan

**Céline Lacombe**, maire de Saint-Pantaléon-les-Vignes

**Augustin Clément**, maire de Mérindol-les-Oliviers

**Jacky Vernaz**, conseiller municipal de Chamaret

**Sylvie Hubac**, présidente de section honoraire au Conseil d'État



## Département de l'Hérault

18 avril 2023

- **Ville de Montpellier**

**Michaël Delafosse**, maire de Montpellier, président de Montpellier Méditerranée Métropole accompagné de **Grégory Bozonnet**, directeur de cabinet

- **Caisse d'allocations familiales de l'Hérault**

**Thierry Mathieu**, directeur de la CAF de l'Hérault

**Simon Suret**, directeur des prestations

**Maryèle Garbot**, adjointe au directeur des prestations

**Rémi Le Dosseur**, responsable de l'accueil Montpellier Celleneuve

Merci aux usagers et aux agents des guichets (**Aurélié Chambo**, **Christine Olivier**, **Estelle Laurent** et **Severine Monot**) qui ont bien voulu que les membres du Conseil d'État assistent à des « entretiens giratoires ».

- **Préfecture de l'Hérault**

**Hugues Moutouh**, préfet de l'Hérault

**Élisa Basso**, directrice de cabinet du préfet

- **Echanges autour des questions d'emploi**

**Philippe Soursou**, directeur pôle emploi Hérault

**Céline Chauvet**, directrice territoriale déléguée Pôle emploi de l'Hérault

**Éric Sanchez**, directeur adjoint de l'agence Pôle emploi Montpellier Méditerranée

**Eve Deloffre**, directrice adjointe de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS) de l'Hérault

- **Echanges autour du Pass culture**

**Bruno Mikol**, directeur adjoint de la DRAC Occitanie

**Anaïs Prat**, chargée de développement Pass Culture à la DRAC Occitanie

**11 jeunes ambassadeurs du Pass Culture :**

**Louisa Barriol**

**Sian Cerrato-Veros**

**Cosimo Desmenez**

**Khalil Elhajoui**

**Alexandre Figuerio**

**Ania Ferroukhi**

**Melissa Kaddouri**

**Alyson Lecocq**

**Daisy Ramssamy**

**Clémentine Sorli**

**Julie Zitte**

**Pascal Dufour**, directeur de la communication de l'Opéra Orchestre national de Montpellier

**Audrey Brahimi**, responsable de la communication digitale et du développement numérique de l'Opéra Orchestre national de Montpellier

**Caroline Maby**, responsable développement culturel et actions artistiques et pédagogiques de l'Opéra Orchestre national de Montpellier

19 avril 2023

- **Échanges autour de la Cité éducative de Sète au collège Jean Moulin de Sète**

**Membres du comité de pilotage**

**Christophe Mauny**, directeur des services départementaux de l'éducation nationale de l'Hérault

**Olivier Garrigues**, principal du collège Jean Moulin, chef de file de la « cité éducative » de Sète

**Catherine Lemoine**, inspectrice de l'éducation nationale de la circonscription de Sète

**Marie-Claude Gouloumes**, chargée de mission cité éducative à la direction académique des services de l'éducation nationale

**Rosalie Molina**, coordonnatrice REP+ de Sète

**François Commeinhes**, maire de Sète

**Corinne Azais**, adjointe déléguée à l'éducation, l'enfance et à la jeunesse, chargée de la cité éducative

**Jocelyne Gizardin**, adjointe déléguée à la politique de la ville, vice-présidente du CCAS

**Stéphanie Bertrand**, directrice générale déléguée pôle culture, patrimoine, sport, éducation et épanouissement citoyen

**Laurence Palamara**, directrice de l'Education à la ville de Sète

**Ludovic Riviere**, chargé de mission politiques contractuelles éducatives et sociales qui assure l'intérim de la cheffe de projet de la cité éducative

**Éric Lutrand**, chef de service développement social, sanitaire et urbain et chef de projet politique de la ville

**Sandrine Clerc**, directrice du CCAS qui gère une grande partie des crédits de la cité éducative et **Mathilde Pujuguet**, directrice adjointe du CCAS

**Lorraine Perez**, coordonnatrice du programme de réussite éducative

**Hervé Durif**, délégué du préfet à Sète

**Edith Moutte**, chargée de mission cohésion sociale/santé à la mission de coordination interministérielle – préfecture de l'Hérault

**Martine Courtial**, chargée de mission à la DDETS de l'Hérault

**Marie-Sophie Lachenal**, responsable du secteur des agents de développement territorial à la CAF de l'Hérault



### **Parents d'élèves**

**Mesdames Ben Jilali, Bougarroua, Bouteffah, Diouf, Falk, Hadjal, Oulghazi, Rakrouki, Riahi et M. Urbain**

### **Élèves de la classe « Webradio »**

**Linah Assarikhi** (6<sup>e</sup> NAVAJOS)  
**Ilham Maria Bouteffah** (5<sup>e</sup> WELLINGTON)  
**Anfel Ferhat** (5<sup>e</sup> WELLINGTON)  
**Oumaima Harrou** (5<sup>e</sup> WELLINGTON)  
**Abderrahim Mouhtarim** (5<sup>e</sup> WELLINGTON)  
**Lamia Oukouchih** (6<sup>e</sup> NAVAJOS)  
**Sara Riahi** (6<sup>e</sup> NAVAJOS)  
**Romy Urbain** (6<sup>e</sup> NAVAJOS)

### **Enseignants de la classe « Webradio »**

**Stéphane Allingry**, professeur documentaliste  
**Benoît Feltesse**, professeur d'histoire-géographie et d'éducation morale et civique

Un grand merci également aux enseignantes de la classe de maternelle « Passerelle » présentes.

### • **Échanges autour des enjeux de sécurité à la mairie de Portiragnes**

**Gwendoline Chaudoire**, maire de Portiragnes  
**Philippe Toulouse**, conseiller municipal délégué à la sécurité de la commune de Portiragnes  
**Frédéric Rouanet**, chef de police municipale de Portiragnes  
**Marie-Hélène Farnaud**, secrétaire générale de la Sous-préfecture de Béziers  
**Commandant Vincent Pardonneau**, commandant de la compagnie de Gendarmerie de Béziers  
**Major Daniel Rosa**, commandant la Communauté de Brigade de Bédarieux  
**Major Florent Ilhat**, commandant la Brigade de Valras-Plage  
**Colonel Arnaud Ferron**, groupement de gendarmerie de l'Hérault  
**Jérôme Bonnafoux**, adjoint au maire d'Agde, délégué à la sécurité  
**Pierre Mathieu**, président de la Communauté de communes Grand d'Orb, et 1<sup>er</sup> adjoint de la ville de Bédarieux  
**Francis Barse**, maire de Bédarieux et vice-président de la Communauté de communes Grand Orb chargé de l'environnement  
**Jean-Louis Lafaurie**, maire d'Hérépian  
**Jean-Luc Falip**, maire de Saint-Gervais-sur-Mare  
**Gwendola Ster**, directrice Générale du groupe STER santé  
**Sébastien Sibille**, proviseur de la cité mixte Ferdinand-Fabre, Bédarieux

### • **Ville de Sète**

**François Commeinhes**, maire de Sète  
**Jérôme Lenoir**, directeur général des services  
**Véronique Clauwaert**, directrice de cabinet du maire de Sète

### • **Conseil départemental de l'Hérault**

**Kléber Mesquida**, président du conseil départemental  
**Dorian Hispa**, directeur de cabinet  
**Rachid Feddi**, chargé de mission solidarité et insertion Cabinet du Président



## Annexe 2 – Groupe de contact et comité d’orientation de l’étude annuelle

### Groupe de contact

Un « groupe de contact » a été constitué dans le cadre des travaux d’élaboration de l’étude annuelle 2023 du Conseil d’État. Composé de hautes personnalités ayant une expérience diversifiée dans les domaines abordés par l’étude, ce groupe a eu pour rôle de mettre en débat les orientations qui lui ont été présentées par la section du rapport et des études avant que celle-ci délibère du projet soumis à l’assemblée générale. Le groupe s’est réuni à deux reprises pour débattre des principales orientations et des propositions de l’étude annuelle.

**Composition** (par ordre alphabétique. Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date de la publication)

**Jean Bassères**, directeur général de Pôle emploi

**Stéphane Bonnet**, directeur du groupement d’intérêt public Union Retraite

**Jérémie Boroy**, président du Conseil national représentatif des personnes handicapées, membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE)

**Olivier Borraz**, directeur de recherche au centre national de la recherche scientifique (CNRS), Centre de Sociologie des Organisations de Sciences Po

**Stanislas Bourron**, directeur général de l’Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

**Thierry Cadart**, membre de la CFDT, questeur du CESE chargé des questions de prospective et d’évaluation des politiques publiques

**Marie Citrini**, ancienne représentante des usagers à l’Assistance Publique des Hôpitaux de Paris, patiente-enseignante à l’université Sorbonne Paris Nord

**Valérie Debuchy**, directrice des services départementaux de l’éducation nationale de Seine-et-Marne

**Marie-Sophie Desaulle**, présidente de la Fédération des établissements hospitaliers et d’aide à la personne

**David Djaïz**, rapporteur général du Conseil national de la Refondation

**Philippe Dufresnoy**, directeur départemental des finances publiques des Yvelines

**Jean-Pierre Dussuet**, président du tribunal administratif de Cergy-Pontoise

**Marie-Françoise Fournier**, maire de Guéret

**Claire Hédon**, Défenseure des droits

**Elodie Hemery-Bricout**, directrice de la caisse d’allocation familiale du Loir-et-Cher

**Thierry Lambert**, délégué interministériel à la transformation publique

**Aline Le Guluche**, auteure du livre *J’ai appris à lire à 50 ans* (éd. Prisma, 2020)

**Éric Lombard**, directeur général du Groupe Caisse des dépôts et Consignations

**Alain Richner**, vice-président de la Fédération nationale des usagers des transports

**Christophe Robert**, délégué général de la Fondation l’Abbé Pierre

**Paul Serre**, président de la Chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine

**Sébastien Soriano**, directeur général de l’Institut national de l’information géographique et forestière (IGN)

**Laurent Touvet**, préfet de la Moselle

**Philippe Wahl**, président directeur général de La Poste Groupe

### Comité d’orientation

Un « comité d’orientation » a été constitué dans le cadre des travaux d’élaboration de l’étude annuelle 2023 du Conseil d’État. Composé de membres du Conseil d’État issus des différentes sections administratives et de la section du contentieux, ce comité apporte son expertise sur les orientations qui lui ont été présentées par la section du rapport et des études avant que celle-ci délibère du projet soumis à l’assemblée générale du Conseil d’État. Le comité s’est réuni à deux reprises pour examiner l’analyse générale de la situation, les grands axes de l’étude et la préfiguration des propositions.

**Composition** (par ordre alphabétique. Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date de la publication)

**Frédéric Aladjidi**, rapporteur à la section de l’administration

**Laurent Cabrera**, rapporteur à la section du contentieux

**Patrick Gérard**, président adjoint de la section de l’administration

**Delphine Hédary**, rapporteure à la section des travaux publics

**Philippe Josse**, président adjoint de la section des finances

**Thierry Lataste**, rapporteur à la section de l’intérieur

**Guillaume Larrivé**, rapporteur à la section du contentieux

**François-Xavier Le Pelletier de Woillemont**, rapporteur à la section de l’administration

**Jérôme Marchand-Arvier**, assesseur à la section du contentieux

**Vincent Mazauric**, rapporteur à la section du contentieux

**Jean-François de Montgolfier**, rapporteur public à la section du contentieux

**Jean-François Moutte**, président de la cour administrative d’appel de Toulouse



**Jean-Luc Nevache**, assesseur à la section du contentieux

**Emmanuelle Prada-Bordenave**, présidente adjointe de la section des travaux publics

**Patrick Pailloux**, rapporteur à la section du contentieux

**Denis Piveteau**, président adjoint de la section sociale

**Anne Redondo**, rapporteure à la section du contentieux

**Mathieu Schlesinger**, rapporteur à la section sociale

**Yves Struillou**, rapporteur à la section de l'administration

## Annexe 3 – Note du Centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État sur le dernier kilomètre et les marges admissibles au regard du principe d'égalité

### **Le dernier kilomètre : les marges admissibles au regard du principe d'égalité**

« Force agissante de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen » selon Maurice Hauriou, le principe d'égalité a longtemps été vu comme un frein à l'adaptation des politiques publiques sur le dernier kilomètre, imposant une unité normative sur l'ensemble du territoire national, collectivités à statut particulier et d'outre-mer mises à part.

Toutefois, l'examen de la jurisprudence administrative comme constitutionnelle montre qu'à cadre constitutionnel constant, les marges admissibles pour permettre la prise en compte dans la norme des particularités de ses destinataires comme des territoires auxquelles elle s'applique sont importantes. L'approche française du principe d'égalité, d'inspiration jacobine, laisse place à une interprétation accommodante, ne s'opposant pas à ce que le législateur ou le pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit<sup>1047</sup>.

Le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel tirent du principe d'égalité deux obligations : d'une part, l'interdiction de certaines discriminations, laquelle permet tout de même une adaptation de la norme aux particularités de ses destinataires (1) d'autre part, l'application uniforme de la règle de droit, tempérée par diverses possibilités de prise en compte des spécificités des territoires (2).

*N.B. : La présente annexe n'a pas vocation à couvrir l'historique du principe d'égalité (voir en ce sens le rapport public, Sur le principe d'égalité, 1996), et notamment ses influences européennes, mais simplement à donner quelques exemples jurisprudentiels éclairants s'agissant des différents mécanismes juridiques permettant l'adaptation de la politique publique à « l'usager du dernier kilomètre ».*

<sup>1047</sup> CC, 23 juillet 1996, n° 96-380 DC, *Loi relative à l'entreprise nationale France télécom*, CC, 20 mars 1997, n° 97-388 DC du *Loi créant les plans d'épargne retraite* et dans le dernier état de la jurisprudence du Conseil d'État, Ass., 11 avril 2012, *Groupe d'information et de soutien des immigrés et des fédérations des associations pour la promotion et l'insertion par le logement*, n° 322326, Rec. p. 142.



# 1. L'adaptation de la norme aux particularités de ses destinataires est largement admise, dès que les différences de traitement répondent à une différence de situation.

Aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « *La loi [...] doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ».

Le Conseil constitutionnel comme le Conseil d'État jugent que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité compétente règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit. V. not. : CC, 1979, *Ponts à péage*, [DC n° 79-107](#)

Pour assurer le respect du principe d'égalité, le juge fonde son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des objectifs poursuivis par la mesure. Une telle approche permet, dès lors que la différence de traitement n'est pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier<sup>1048</sup>, une adaptation très fine de la mesure aux particularités du destinataire ciblé.

## 1.1. Le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que les usagers du service public se voient appliquer des tarifs différents pour un même service rendu

Des tarifs différents peuvent être appliqués, pour un même service rendu, à diverses catégories d'usagers d'un service public, dès lors qu'il existe entre les usagers des différences de situations appréciables ou qu'une nécessité d'intérêt général, en rapport avec les conditions d'exploitation, commande cette mesure (Sec., 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, [n° 88032](#), Rec.). En l'espèce, les usagers d'un service départemental de bacs reliant l'île de Ré au continent étaient assujettis à trois tarifs différents selon qu'ils habitent sur l'île, dans le département de la Charente-Maritime ou ailleurs. Le Conseil d'État a considéré qu'il existe, entre les personnes résidant en permanence sur l'île de Ré et les habitants du continent dans son ensemble, une différence de situation justifiant l'application aux premières de tarifs de passage réduits ; en revanche, les personnes ne possédant dans l'île qu'une résidence d'agrément ne remplissaient pas les conditions permettant de bénéficier d'un régime préférentiel. Par ailleurs, aucune différence de situation, ni aucune nécessité d'intérêt général ne justifiait qu'un traitement particulier soit accordé aux habitants de la Charente-Maritime autres que ceux de l'île de Ré, alors même que le département supporte des charges financières pour l'aménagement de l'île et l'équipement du service.

<sup>1048</sup> CE, Ass., 11 avril 2012, *GISTI et Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement*, n° [322326](#), p. 142.

Cette décision a ouvert la voie à diverses possibilités d'instaurer des tarifs variant selon les ressources des usagers, pour les crèches (20 janvier 1989, *Centre communal d'action sociale de La Rochelle*, n° [89691](#)), les cantines scolaires (13 octobre 1978, *Département de la Vendée et autres*, n° [95863](#), 00903, 00998, T.), les centres de loisirs (18 mars 1994, *Mme Dejonckere et autres*, n° 140870, T.), ou encore une école de musique (Section, 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers*, n° [157425](#), Rec.).

De la même manière, le principe d'égalité n'interdit pas au législateur fiscal d'instaurer une imposition à visée incitative (v. CC, 2009, *LF pour 2010* sur la taxe carbone, « *le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs* ») ou au pouvoir réglementaire d'instaurer des tarifs changeant en fonction de l'intensité de la circulation prévisible (v. CE, 28 février 1996, *Association Force ouvrière consommateurs*, [n° 150520](#), Rec.). La différenciation a été mise en place afin de favoriser une plus grande fluidité du trafic, ce qui constitue un objectif d'intérêt général).

## 1.2. La jurisprudence permet la prise en compte des situations individuelles dans l'application du principe d'égalité, et ainsi la reconnaissance d'un certain droit à la différence

Si aucune obligation positive n'impose de devoir traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes, le Conseil constitutionnel a progressivement admis, parfois à la faveur d'une révision constitutionnelle, la mise en place de certaines mesures dites de discrimination positive :

- **loi n° 87-517 du 10 juillet 1987** en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés : introduit des quotas d'emplois, à hauteur de 6% de l'effectif des entreprises d'au moins 20 salariés, sous peine de sanctions financières ;
- **loi n° 2000-493 du 6 juin 2000** : introduit des binômes homme-femme pour l'élection aux conseils départementaux, à la suite de la révision de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* » pour contourner la censure du Conseil constitutionnel ;
- **un verrou subsiste** : le recours à des catégories ethniques, contraire à la tradition républicaine. La décision CC, 2007, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile* : censure un article prévoyant la conduite d'études sur la mesure de la diversité des origines, faisant apparaître sous réserve d'une autorisation de la CNIL, les origines raciales ou ethniques des personnes. « *Si les traitements nécessaires à la conduite d'études sur la mesure de la diversité des origines des personnes, de la discrimination et de l'intégration peuvent porter sur des données objectives, ils ne sauraient, sans méconnaître le principe énoncé par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, reposer sur l'origine ethnique ou la race* ».



## 2. L'adaptation de la norme aux particularités des territoires, prévue par la Constitution s'agissant des certaines collectivités, est assurée à travers différents mécanismes.

*N.B. : les développements suivants reprennent l'avis d'AG n° 393651 du 7 décembre 2017*

Le titre XII de la Constitution distingue d'une part, le régime des collectivités territoriales de droit commun, et d'autre part celui des collectivités territoriales à statut particulier et celui des collectivités de l'article 73. Aux termes de l'article 73 la Constitution, « *Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ».

Les « *caractéristiques* » propres des collectivités à statut particulier, et les « *caractéristiques et contraintes particulières* » des départements et régions d'outre-mer permettent que leur soient attribuées des compétences particulières et que les conditions d'exercice de leurs compétences diffèrent de celles des collectivités territoriales de droit commun.

Dans les deux cas, les dispositions particulières doivent être justifiées par les caractéristiques propres de la collectivité concernée : les « *caractéristiques géographiques et économiques de la Corse [...] son statut particulier au sein de la République* » (Conseil constitutionnel, décision n° 2001-454 DC, 17 janvier 2002, cons. 28 à 30), « *sa qualité de siège des pouvoirs publics* » pour Paris (Conseil constitutionnel, décision n° 2009-588 DC du 6 août 2009). Ainsi, le CC a considéré que :

- [DC n° 2000-441](#) du 28 décembre 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000*, § 46 : la situation de la Corse n'est pas différente de celles d'autres régions et les retards plus importants observés sur ce territoire ne peuvent justifier la différence de traitement (apurement des dettes sociales pour les seuls agriculteurs établis en Corse). Par ailleurs, aucun motif d'intérêt général ne justifie la différence de traitement.
- [DC n° 2009-588](#) du 6 août 2009, *Loi réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires*, §§ 21 à 23 : si la Ville de Paris est soumise à un régime particulier en raison de sa qualité de siège des pouvoirs publics, cela ne signifie pas pour autant qu'elle soit dans une situation différente de celle d'autres communes, y compris Lyon et Marseille ;
- [QPC n° 2021-943](#) du 21 octobre 2021, *Commune du Port*, §§ 5 à 8 : l'exclusion des communes d'outre-mer concernant la possibilité d'attribuer une majoration d'indemnité de fonctions à leurs élus constitue une différence de traitement entre élus alors qu'il n'existe pas de différence de situation entre

les élus de métropole et ceux d'Outre-mer et que cette différence de situation n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général ou par des caractéristiques ou contraintes particulières aux collectivités d'Outre-mer.

Nous exerçons le même contrôle pour les dispositions de nature réglementaire (*Association droit de cité*, 10 novembre 2004, n° 253670).

A l'inverse des collectivités territoriales à statut particulier et des collectivités de l'article 73, la Constitution ne prévoit pas l'adaptation des lois et règlements pour prendre en compte des « *caractéristiques* » ou des « *contraintes particulières* » qui seraient propres à l'une ou à plusieurs collectivités relevant d'une des catégories de droit commun de l'article 72. Les règles d'attribution des compétences et les règles d'exercice des compétences sont, en principe, les mêmes au sein de chaque catégorie de collectivités territoriales de droit commun, communes, départements, régions. Il n'en résulte pas pour autant que les règles applicables aux compétences des collectivités territoriales doivent être identiques pour toutes les collectivités relevant de la même catégorie.

Le principe constitutionnel d'égalité, applicable aux collectivités territoriales, «... ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit ...» (Conseil constitutionnel, décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991 sur la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France).

Plusieurs instruments juridiques permettent une adaptation de la norme aux spécificités territoriales :

- art. 72, alinéa 3 de la Constitution et article L. 1111-2 du CGCT introduit par la loi 3DS du 21 février 2022 : la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire local ;
- art. L. 1111-8 du CGCT : les délégations de compétences ;
- art. 37-1 ou 72 alinéa 4 : les expérimentations ;
- art. L. 1111-3-1 du CGCT introduit par la loi 3DS du 21 février 2022 : la différenciation des compétences des collectivités territoriales de droit commun appartenant à une même catégorie.

**L'avis de l'AG du Conseil d'État n° 393651 du 7 décembre 2017 estime qu'à droit constitutionnel constant, les marges de manœuvre du législateur sont importantes pour adapter les compétences confiées aux catégories de collectivités.**

En ce qui concerne les attributions de compétences :

- La coopération intercommunale, qui s'est considérablement développée à partir de la loi du 12 juillet 1991, se traduit par des compétences différenciées entre communes, admises par le Conseil constitutionnel (décision n° 2010-618 DC du 09 décembre 2010, QPC n° 2013-303 du 26 avril 2013, *Commune de Puyravault* et DC n° 2013-687 du 23 janvier 2014 par exemple).





- Si ces différences de compétences entre les communes sont prévues dans le seul cadre de l'exercice en commun de leurs compétences et non dans le cadre de transferts de compétences d'une collectivité territoriale à une collectivité relevant d'une autre catégorie, indépendamment de toute action commune, elles n'en ont pas moins profondément modifié les règles d'attribution des compétences de pratiquement toutes les communes.
- La création d'une collectivité territoriale à statut particulier peut s'accompagner d'une modification importante des règles de compétence des collectivités territoriales de droit commun situées sur son territoire : en raison des nombreuses compétences communales qui sont exercées de plein droit par la métropole de Lyon, en lieu et place des communes en application de l'article L. 3641-1 du CGCT, ses communes ont perdu une grande part des compétences qui sont généralement attribuées aux communes.
- Des délégations de compétences sont possibles entre collectivités territoriales relevant de catégories différentes en application de l'article L. 1111-8 du CGCT, tandis que l'article L. 1111-8-1 du même code permet à l'État de déléguer certaines de ses compétences à une collectivité territoriale ou un EPCI. Mais ces délégations, dont la mise en œuvre est en l'état limitée, sont révocables par le délégant et la compétence déléguée est exercée au nom et pour le compte du délégant. Elles ne modifient pas, pendant leur durée, les compétences de la collectivité délégante et de la collectivité délégataire.

#### En ce qui concerne l'exercice des compétences :

Le principe d'égalité permet l'application de règles différentes à l'exercice des compétences de collectivités de la même catégorie.

- **Les critères de distinction peuvent être démographiques ou tirés du type d'urbanisation de la collectivité :** la loi du 13 décembre 2000 dispense les communes non urbanisées, les communes isolées, ainsi que les petites communes de l'obligation des communes de disposer d'au moins 20% de logements sociaux (DC n° 2000-436 du 7 décembre 2000).
- **Des critères démographiques ou sociaux peuvent se combiner avec un critère géographique** pour imposer, dans l'exercice de leurs compétences, des obligations particulières à certaines communes et non à d'autres : Conseil d'État, Assemblée générale et commission permanente, avis n° 391883 des 8 et 13 septembre 2016 sur un projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, à propos d'obligations imposées à des communes touristiques situées en zone de montagne.
- Des règles relatives à l'exercice des compétences qui seraient applicables à une seule collectivité territoriale devraient être justifiées par la situation particulière de celle-ci, ce qui peut conduire à faire de celle-ci une collectivité à statut particulier du fait de caractéristiques qui lui sont propres et qui justifient des règles différentes.

## **2.2. Le renforcement du cadre juridique des expérimentations, instrument au service de la différenciation entre les territoires, vise à permettre une meilleure prise en compte de la diversité des territoires dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques**

Reconnu par la jurisprudence constitutionnelle (CC, 28 juillet 1993, n° 93-322 DC) et administrative (CE avis, 24 juin 1993, *TGV Nord Europe*, n° 353605 ; CE, 18 décembre 2002, *Conseil national des professions de l'automobile*, n° 234950), le droit à l'expérimentation permet une différenciation des normes en fonction des particularités locales, tenant tant à la géographie, à la démographie qu'à la situation économique et sociale. Depuis la révision du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, le droit à l'expérimentation trouve un double fondement constitutionnel :

- **L'art. 37-1** prévoit que la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental : ces expérimentations interviennent dans le domaine de compétence normative de l'État, quand bien même elles peuvent être mises en œuvre tant par ce dernier que par les collectivités territoriales (par exemple dans le cas d'un transfert de compétences).

La décision CE du 6 novembre 2019, *CGT OFPRA - La Cimade*, [n° 422207](#), T, a précisé le cadre juridique applicable :

- Dans l'hypothèse où les dérogations sont expérimentées en raison d'une différence de situation propre à la portion de territoire ou aux catégories de personnes objet de l'expérimentation et n'ont, de ce fait, pas nécessairement vocation à être généralisées au-delà de son champ d'application, la différence de traitement instituée à titre expérimental doit être en rapport avec l'objet de l'expérimentation et ne pas être manifestement disproportionnée avec cette différence de situation ;
- Dans tous les cas, il appartient alors au Premier ministre, au terme de l'expérimentation de normes relevant de sa compétence et au vu des résultats de celle-ci, de décider soit du retour au droit applicable antérieurement, soit de la pérennisation de tout ou partie des normes appliquées pendant l'expérimentation, pour le champ d'application qu'il détermine, sous réserve que le respect du principe d'égalité n'y fasse pas obstacle.
- **L'art. 72** prévoit, à son quatrième alinéa, des expérimentations permettant, sur habilitation de la loi ou du règlement, aux collectivités territoriales et à leurs groupements de déroger, pour un objet et une durée limités, à des normes législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences.

Les expérimentations de l'article 72 permettent aux collectivités de s'affranchir des règles nationales encadrant l'exercice de leurs compétences et d'élaborer elles-mêmes des normes adaptées à leurs spécificités, alors même qu'elles ne disposent pas d'une compétence normative en la matière. La loi organique n° 2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales est venue préciser les modalités de mise en œuvre de ce type d'expérimentations.



L'étude de juillet 2019 réalisée à la demande du Premier ministre sur [Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques](#) tire un bilan contrasté des expérimentations, et notamment de celles [conduites sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72](#). En effet, seules quatre expérimentations de ce type ont été recensées en quinze ans. Le rapport explique ce faible nombre par la lourdeur des contraintes procédurales et par la faible attractivité pour les collectivités territoriales de l'issue des expérimentations, la loi organique semblant limiter la sortie de l'expérimentation à une alternative entre l'abandon de la mesure expérimentée ou sa généralisation à toutes les collectivités territoriales de la même catégorie.

La [loi organique n° 2021-467](#) du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations a tiré les conclusions de ce constat, en assouplissant le régime juridique encadrant le recours aux expérimentations de l'article 72 de la Constitution, à travers :

- Une simplification de la procédure d'entrée des collectivités territoriales dans les expérimentations, en mettant fin au régime d'autorisation préalable ;
- Un allègement des conditions de mise en œuvre et de contrôle des actes pris par les collectivités territoriales dans le cadre des expérimentations ;
- Un renforcement de l'évaluation des expérimentations ;
- L'enrichissement des voies de sortie des expérimentations : des dérogations aux normes nationales, d'abord mises en œuvre à titre expérimental, peuvent être appliquées de manière pérenne par certaines collectivités territoriales et groupements, sous réserve qu'elles présentent des différences objectives de situation justifiant qu'il soit dérogé au droit commun.

Afin de garantir le respect du principe d'égalité, le CC juge que le législateur ne peut maintenir à titre pérenne ces mesures, prises à titre expérimental dans les seules collectivités ayant participé à l'expérimentation, sans les étendre aux autres collectivités présentant les mêmes caractéristiques justifiant qu'il soit dérogé au droit commun ([DC n° 2021-816 du 15 avril 2021](#), *Loi organique relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution*, §§ 13 à 16).

### 2.3. Le pouvoir de dérogation reconnu à l'autorité administrative permet d'adapter la politique publique aux spécificités du dernier kilomètre

De longue date, l'autorité administrative dispose de certaines possibilités de dérogation, dans des domaines limitativement définis :

- Dérogation aux mesures de protection de certaines espèces animales et végétales (4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement) ;
- Dérogation à certaines règles du PLU en faveur de projets respectant un objectif de mixité sociale (art. L. 152-6 du code de l'urbanisme) ;
- Dérogation à l'organisation de la semaine scolaire (art. D. 521-12 du code de l'éducation) sur décision du directeur académique des services de l'éducation nationale, saisi d'une proposition conjointe d'une commune ou d'un EPCI et

de conseils d'école. Voir pour des exemples jurisprudentiels la contestation d'un arrêté instaurant la semaine de quatre jours par un parent d'élève (TA de Dijon, 24 janvier 2023, *M. David Boucher*, n° 2101684) ou encore le recours d'une commune contre le refus du directeur académique d'instaurer la semaine de quatre jours (TA de Bordeaux, 23 septembre 2019, *Commune de Cours de Pile*, n° 1703738 ; TA de Pau, 1<sup>er</sup> février 2019, *Commune de Vieille-Saint-Girons*).

D'autres possibilités de dérogation ont fait l'objet d'une expérimentation, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, voir notamment :

- **Le décret du 29 décembre 2017** qui a mis en place une expérimentation de deux ans permettant aux directeurs généraux des ARS de quatre régions de déroger jusqu'au 30 juin 2021 à certaines normes, par exemple en matière d'avis de la commission d'information et de sélection relatifs aux projets d'extension d'établissements ou de services sociaux et médico-sociaux, de définition des indicateurs et des seuils permettant de déterminer des zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins, ou encore en matière de référentiel des compétences requises pour dispenser l'éducation thérapeutique du patient...

- **Le décret du 29 décembre 2017** qui a mis en place une expérimentation de deux ans (2018-2020) dans deux régions, 17 départements et 3 territoires ultramarins permettant au préfet de déroger à certaines normes<sup>1049</sup>.

Quatre conditions sont posées pour permettre la dérogation :

- l'existence d'un motif d'intérêt général à accorder la dérogation, lié notamment au projet de celui à qui elle bénéficie, et à l'existence de circonstances locales particulières.
- la dérogation doit avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques
- la compatibilité avec les engagements européens et internationaux de la France
- elle ne doit pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes ni d'atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

Le Conseil d'État a rejeté la requête en excès de pouvoir dirigée contre le décret du 29 décembre 2017 en relevant notamment que l'expérimentation présente un objet et une durée limités, que les dérogations ne peuvent être autorisées que dans le respect des normes supérieures applicables, pour répondre à un motif d'intérêt général et qu'elles soient justifiées par des circonstances locales (17 juin 2019, *Association les Amis de la Terre*, [n° 42171](#), Rec.).

<sup>1049</sup> Les matières concernées sont limitativement énumérées : subventions ou concours financiers ; aménagement du territoire et de la politique de la ville ; environnement, agriculture et forêts ; construction, logement et urbanisme ; emploi et activité économique ; protection et mise en valeur du patrimoine culturel ; activités sportives, socio-éducatives et associatives.



A l'issue de cette expérimentation :

- 229 dossiers de demande de dérogation ont été soumis aux préfets, dont 60 ont fait l'objet d'une expertise par les administrations centrales ;
- 183 arrêtés ont été pris dans le cadre de cette expérimentation, très majoritairement dans le domaine des subventions et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités, et dans une moindre mesure dans celui de l'environnement, de l'agriculture et des forêts.
- Un seul contentieux a été porté devant les juridictions administratives. CAA de Bordeaux, 10 mai 2022, SARL *Tsingoni Hotel*, n° 20BX00332 (pts 10 et 11) : société attaquant la décision par laquelle le préfet de Mayotte a refusé de lui attribuer une subvention au titre du FEDER, moyen tiré de ce que le préfet aurait dû mettre en œuvre le pouvoir de dérogation qui lui est reconnu par le décret du 29 décembre 2017 (moyen écarté).

**Le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet a pérennisé ce régime, en retenant les mêmes domaines et les mêmes conditions d'octroi.**

La requête dirigée contre ce décret au regard du principe d'égalité a été une nouvelle fois rejetée (21 mars 2022, *Association Les Amis de la Terre France et Autres Union Fédérale Des Consommateurs (Ufc) - Que Choisir*, n° 440871, 441069, A).

Le rapport d'information du Sénat, 11 juin 2019, *Réduire le poids des normes en aval de leur production : interprétation facilitatrice et pouvoir de dérogation aux normes*, tire un premier bilan du dispositif. Ses enseignements sont les suivants.

Le droit de dérogation accordé aux préfets a apporté un assouplissement bienvenu dans l'application de la norme au niveau local, permettant de :

- **Réduire les délais d'instruction de plusieurs projets** : ainsi permet-il la délivrance accélérée des autorisations par l'administration centrale ou de la prise d'un arrêté ministériel lorsque le préfet informe le ministère qu'il envisage de recourir au droit de dérogation. Il arrive toutefois que le recours à la dérogation complique l'instruction, impose de procéder à des recherches juridiques et rallonge à l'inverse les délais ;
- **« Sauver » des dossiers de porteurs de projets** : de nombreux arrêtés de dérogation ont concerné des dossiers de subventions qui risquaient d'échouer, notamment en raison d'un dépassement de délai.

Le recours plus large au pouvoir de dérogation reste entravé par plusieurs freins :

- **Le risque d'insécurité juridique** pesant sur les projets ayant fait l'objet d'une dérogation : ex. préfet du Haut-Rhin qui n'a pas fait usage de la dérogation pour l'implantation d'un centre pénitentiaire dans le département, compte tenu de la forte opposition locale qui risquait, *in fine*, de se traduire par un contentieux ;

- **Les décisions doivent être non-réglementaires (individuelles) et la dérogation doit être justifiée par l'existence de circonstances locales** : une mesure de dérogation générale à tout le territoire du département ou de la région pourrait être hors du champ du décret. C'est l'analyse faite par le préfet de Vendée, qui a refusé de faire droit à une demande du conseil départemental visant à faciliter l'implantation sur l'ensemble du département de panneaux d'information et de panneaux publicitaires à l'entrée des communes ;
- **Le niveau législatif ou européen<sup>1050</sup> de la norme** empêche dans de très nombreux cas le recours au pouvoir de dérogation du préfet, s'agissant par exemple des règles de défrichement plus sévères quand la forêt a plus de 40 ans (article L. 341-6 du code forestier) inadaptées dans les Vosges alsaciennes, de l'impossibilité d'exécuter le permis de construire avant l'obtention de l'autorisation environnemental (L. 181-30 du code de l'environnement), de la consultation obligatoire de la Commission départementale d'aménagement commercial pour avis (art. L. 752-1 du code de commerce), ou encore de la dérogation pour ouvrir les commerces le dimanche après Noël (art. L. 3134-4 du code du travail)...
- **Les limites relatives à l'autorité compétente, soit que la norme ne soit pas de la compétence de l'État, soit que la norme relève de l'État mais ne soit pas de la compétence du préfet**. En effet, d'une part, une très grande part des décisions individuelles prises sur le fondement du code de l'urbanisme relève des maires, s'agissant par exemple des aides à la pierre. D'autre part, plusieurs décisions ont été reconcentrées ou confiées au préfet de région : par exemple, l'autorisation d'épandage aérien au-dessus des vignes, autrefois attribution des préfets, requiert désormais un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement, de l'agriculture et de la santé ; la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) relève des préfets de région et non des préfets de département, qui ne peuvent donc déroger à certaines de ses modalités ; en matière culturelle, pourtant visée au 6° de l'article 2 du décret de 2017, les préfets de département n'ont pratiquement plus de compétences, l'autorité principale étant, là encore, le préfet de région.

<sup>1050</sup> Le préfet de Vendée a par exemple admis des dérogations lorsque le règlement national surtranspose une directive ou fixe des règles d'application non-prévues, s'agissant de l'art. R. 122-1 du code de l'environnement qui fixe la nomenclature de travaux soumis à étude d'impact.



Nombre d'arrêtés de dérogation depuis 2018

Matières	Expérimentation 2018/2019	Généralisation depuis le 08/04/2020
Subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales	124	96
Aménagement du territoire et politique	0	0
Environnement, agriculture et forêts	44	8
Construction, logement et urbanisme	9	7
Emploi et activité économique	2	7
Protection et mise en valeur du patrimoine culturel	0	0
Activités sportives, socio-éducatives et associatives	4	0
	183	120

Tableau issu de la fiche action n° 4-10 de la direction de la modernisation et de l'administration territoriale « Mettre les ressources et le pouvoir de décision au plus près du terrain » (janv. 2022)

L'absence de décision du CE et des CAA<sup>1051</sup> sur des arrêtés préfectoraux mettant en œuvre le pouvoir de dérogation est regrettable, dans la mesure où la résistance au contentieux sera un indicateur utile de la pertinence de l'outil et de sa correcte appropriation par les préfets. Au total, il est sans doute encore prématuré de tirer des conclusions définitives sur la pertinence de ce dispositif, qui suppose une période d'apprentissage, tant des préfets, des services instructeurs, que des citoyens et porteurs de projets, qui restent en pratique peu demandeurs de ces dérogations, à la fois par méconnaissance du dispositif et par crainte d'un allongement des procédures d'instruction et d'un surcroît de complexité dans la mise en œuvre.

\*

1051 Un seul résultat pour les TA dans Ariane archives : ordonnance de référé du TA de Marseille du 25 février 2021, SAS *Remède*, n° 2101265. Contestation de trois arrêtés du préfet ordonnant la suppression de l'installation de traitement de déchets de métaux et de véhicules hors d'usage (ICPE) « 11. Concernant enfin la dérogation permise par les dispositions du décret du 8 avril 2020 applicables durant la période d'urgence sanitaire, il s'agit d'une simple possibilité, laissée à l'appréciation du préfet, qui n'a pas estimé utile d'en faire usage ».

L'absence de révision constitutionnelle depuis 2008 n'a pas empêché le renforcement de divers mécanismes tels que l'expérimentation ou encore le droit de dérogation. Le recours à ces outils, notamment le pouvoir de dérogation, semble toutefois révéler une impuissance à juguler en amont la complexité normative : faute de pouvoir simplifier le droit ou l'adapter dès son élaboration aux spécificités d'un territoire, on s'autorise à ne plus l'appliquer.

Souvent perçu comme un frein à l'adaptation des politiques publiques aux territoires comme aux usagers, le principe d'égalité, tel qu'interprété par la jurisprudence administrative et constitutionnelle offre ainsi des marges importantes pour accroître l'effort de prise en compte des particularités des destinataires et des territoires dans l'élaboration et l'application de la norme.

Le sentiment, relayé par de nombreux concitoyens à l'occasion d'exercices tels que le « grand débat national » de 2019, d'une norme trop générale et inadaptée, semble dès lors davantage le fruit de défaillances dans l'élaboration des politiques publiques, d'une méconnaissance sans doute de certaines réalités de terrain par les administrations centrales, que d'un verrou juridique.

## Éléments bibliographiques

Conseil constitutionnel, C. Barrois de Sarigny, « [Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État](#) », n° 4, avril 2020 ;

Conseil constitutionnel, L. Janicot, « [La décentralisation et l'expérimentation normative](#) », Titre VII, n° 9, octobre 2022 ;

[Instruction du 12 mai 2021](#) relative à la mise en œuvre des expérimentations engagées sur le fondement du 4<sup>e</sup> alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui explique clairement le cadre juridique.

J.-M. Bricault, « *Dévolution d'un droit de dérogation des préfets aux normes réglementaires. De l'expérimentation à la pérennisation*, » AJDA 2020. 1478



## Annexe 4 – Synthèse des mesures de simplification prises dans le contexte de la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19 (analyse basée sur la production normative examinée par le Conseil d'État durant la période)

La synthèse suivante restitue l'analyse que le Conseil d'État a effectuée, en lien avec le secrétariat général du Gouvernement et les directions juridiques des ministères, des textes dont ses formations consultatives ont été saisies durant la crise sanitaire. Elle présente, pour chacun des textes identifiés, les mesures qui ont eu pour effet de simplifier l'action publique et les procédures administratives applicables tant aux institutions publiques (État, collectivités territoriales, administrations sociales, etc.) qu'aux citoyens et aux entreprises.

Les résultats sont présentés par périmètre ministériel et détaillent les mesures qui pourraient utilement être reprises ou rendues pérennes.

Texte	Mesure	Type de mesure	Public ciblé	Observations
	<b>Economie</b>			
Ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020	Adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas (aménagement des modalités de mise en concurrence)	Adaptation des procédures	Administrations publiques et personnes morales de droit privé	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire
Ordonnance n° 2020-320 du 25 mars 2020	Adaptation des délais et des procédures applicables à l'implantation ou la modification d'une installation de communications électroniques afin d'assurer le fonctionnement des services et des réseaux de communications électroniques (suspension de l'obligation de transmission d'un dossier information au maire ou au président d'intercommunalité en vue de l'exploitation ou de la modification d'une installation radioélectrique ; possibilité pour l'exploitant d'une station radioélectrique de prendre une décision d'implantation sans accord préalable de l'Agence nationale des fréquences ; dispenses diverses de formalités prévues dans le code de l'urbanisme ; etc.)	Adaptation des procédures	Administrations publiques et personnes morales de droit privé	Mesures applicables seulement de mars à juin 2020, afin d'assurer la continuité des réseaux de télécommunications durant la période de forte demande constituée par la première période de confinement national



Ordonnance n° 2020-321 du 25 mars 2020, décret n° 2020-418 du 10 avril 2020, ordonnance n° 2020-1497 du 2 décembre 2020, décret n° 2020-1614 du 18 décembre 2020, décret n° 2021-255 du 9 mars 2021 et décret n° 2021-987 du 28 juillet 2021	Adaptation des règles de réunion et de délibération des assemblées et organes dirigeants des personnes morales et entités dépourvues de personnalité morale de droit privé (assouplissement du recours à la visioconférence et aux procédures de consultation écrite dans les assemblées et organes dirigeants)	Dématérialisation	Personnes morales de droit privé	Mesures pérennisées concernant seulement les sociétés d'assurance mutuelle, par le décret n° 2021-1400 du 29 octobre 2021 relatif au fonctionnement des instances de gouvernance des sociétés d'assurance mutuelles (respect des situations contractuelles propre à chaque entité)
Ordonnance n° 2020-341 du 27 mars 2020, ordonnance n° 2020-596 du 20 mai 2020, ordonnance n° 2020-1443 du 25 novembre 2020 et décret n° 2021-1354 du 16 octobre 2021	Adaptation des règles relatives aux difficultés des personnes morales de droit privé et des exploitations agricoles (recours favorisé aux procédures préventives ; extension du recours aux sauvegardés accélérés ; accélération des procédures et mesures dédiées au traitement des situations irrémédiablement compromises ; prise en charge plus rapide des créances salariales par l'association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés ; etc.)	Adaptation des procédures	Personnes morales de droit privé	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire

Ordonnance n° 2020-534 du 7 mai 2020	Diverses dispositions en matière bancaire (relèvement du plafond des paiements sans contact de 30 à 50 euros ; dématérialisation des reports de remboursement de crédits professionnels, etc.)	Adaptation des procédures et dématérialisation	Citoyens et personnes morales de droit privé	Mesures pérennes
Décret n° 2021-746 du 9 juin 2021	Dérogation à la tenue d'une visite de la commission de sécurité pour la réouverture d'un établissement recevant du public fermé pendant plus de dix mois	Adaptation des procédures	Administrations publiques et personnes morales de droit privé	Mesures strictement conjoncturelles destinées à ne pas retarder la réouverture des milliers d'établissements dont la fermeture était liée à la crise sanitaire. La dérogation était subordonnée au respect de dispositions garantissant à l'autorité de police que le niveau de sécurité incendie était suffisant (avis du SDIS, notamment).

<b>Education/recherche</b>				
Ordonnance n° 2020-351 du 27 mars 2020 et ordonnance n° 2020-1694 du 24 décembre 2020	Adaptation de l'organisation des examens et concours pendant la crise sanitaire (aménagements des modalités de délivrance des diplômes de l'enseignement supérieur et de celles relatives aux voies d'accès aux corps, cadres d'emploi, grades et emploi des agents publics)	Adaptation des procédures	Citoyens	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire
Décret n° 2021-90 du 29 janvier 2021 et décret n° 2021-457 du 15 avril 2021	Recours possible au vote électronique pour les élections des représentants étudiants aux conseils d'administration des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires	Dématérialisation	Citoyens	Mesure pérenne
Décret n° 2021-917 du 9 juillet 2021	Aménagement de la justification par certains personnels enseignants recrutés en 2021 de leur qualification en sauvetage aquatique, en natation et en secourisme	Adaptation des procédures	Administrations publiques	Mesure applicable seulement durant la crise sanitaire
<b>Environnement</b>				
Décret n° 2020-583 du 18 mai 2020	Adaptation temporaire de dispositions réglementaires relatives à la chasse (Transfert de certaines compétences des assemblées générales aux conseils d'administration des fédérations départementales)	Adaptation du périmètre de compétences	Personnes morales de droit privé et administrations publiques	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire

<b>Finances publiques</b>				
Ordonnance n° 2020-326 du 25 mars 2020	Responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics (dégagement de la responsabilité des comptables faite de pouvoir réaliser les contrôles et diligences habituels)	Adaptation des procédures	Administrations publiques	Mesure applicable seulement durant la crise sanitaire (même si suppression de l'ancien régime de responsabilité des comptables par l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics)
<b>Fonction publique</b>				
Décret n° 2020-1082 du 21 août 2020 et décret n° 2021-706 du 2 juin 2021	Règles dérogatoires de formation et de titularisation de certains fonctionnaires territoriaux	Adaptation des procédures	Administrations publiques	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire
Décret n° 2020-1364 du 9 novembre 2020	Adaptation des épreuves d'admission des trois concours d'accès à l'École nationale de la magistrature ouverts au titre de l'année 2020 pour le recrutement d'auditeurs de justice (recours à la visioconférence pour la participation des membres du jury et des examinateurs spécialisés aux épreuves d'admission)	Dématérialisation	Administrations publiques	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire

<b>Intérieur</b>			
<p>Décret n° 2020-352 du 27 mars 2020 et décret n° 2020-1567 du 11 décembre 2020</p>	<p>Adaptation des règles applicables dans le domaine funéraire (transport d'une personne décédée sans déclaration préalable ; dérogation aux délais d'inhumation et de crémation de droit commun sans accord préalable du préfet ; transmission de l'autorisation de fermeture du cercueil à l'officier d'état civil de manière dématérialisée ; transmission des autorisations d'inhumation et de crémation par le maire à l'opérateur funéraire de manière dématérialisée, etc.)</p>	<p>Adaptation des procédures et dématérialisation</p>	<p>Administrations publiques et personnes morales de droit privé</p>
			<p>Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire, à l'exception des dispositions relatives à la transmission des autorisations d'inhumation et de crémation par le maire à l'opérateur funéraire qui ont été pérennisées par le décret n° 2020-1567 (articles R. 2213-31 et R. 2213-34 du CGCT)</p>

<b>Justice</b>			
<p>Ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020, ordonnance n° 2020-557 du 13 mai 2020 et ordonnance n° 2020-1401 du 18 novembre 2020</p>	<p>Adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière pénale (assouplissement des conditions de saisine des juridictions ; dématérialisation des audiences ; extension des formations à juge unique, etc.)</p>	<p>Adaptation des procédures et dématérialisation</p>	<p>Citoyens et administrations publiques</p>
<p>Ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020, ordonnance n° 2020-595 du 20 mai 2020, ordonnance n° 2020-1400 du 18 novembre 2020 et décret n° 2020-1405 du 18 novembre 2020</p>	<p>Adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété (assouplissement des modalités d'organisation de la tenue des audiences, notamment par l'extension de la possibilité de statuer à juge unique, de tenir l'audience par un moyen de communication audiovisuelle ou de statuer sans audience ; information des parties et organisation du contradictoire par tout moyen ; extension des possibilités d'échanges dématérialisés entre les syndicats et les greffes ; organisation par les syndicats de copropriété d'assemblées générales dématérialisées et de votes par correspondance, etc.)</p>	<p>Adaptation des procédures et dématérialisation</p>	<p>Citoyens et administrations publiques</p>
			<p>Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire</p> <p>Le recours à la visioconférence en matière pénale a toutefois fait l'objet de plusieurs décisions de suspension et d'annulation par le Conseil d'Etat et d'abrogation par le Conseil constitutionnel</p> <p>Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire</p>



Ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020, ordonnance n° 2020-405 du 8 avril 2020, ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020, ordonnance n° 2020-1402 du 18 novembre 2020 et décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020	Adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif (assouplissement des règles de fonctionnement des juridictions en matière d'affichage des rôles d'audience et de notification des décisions de justice ; recours aux télécommunications pour tenir les audiences ; autorisations de statuer sans audience pour le juge des référés, pour les demandes de sursis à exécution devant les cours administratives d'appel et dans le contentieux du droit opposable au logement, etc.)	Adaptation des procédures et dématérialisation	Citoyens et administrations publiques	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire
Décret n° 2020-395 du 3 avril 2020	Etablissement à distance d'actes notariés sur support électronique	Dématérialisation	Citoyens et personnes morales de droit privé	Mesure pérennisée par le décret n° 2020-1422 du 20 novembre 2020 instaurant la procuration notariée à distance
Décret n° 2020-676 du 5 juin 2020	Vote par correspondance pour l'élection des membres du collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire	Dématérialisation	Administrations publiques	Mesure applicable seulement durant la crise sanitaire
Décret n° 2020-694 du 8 juin 2020	Adaptation des règles de fonctionnement des instances notariales (assouplissement des modalités de vote et des règles de quorum)	Adaptation des procédures et dématérialisation	Personnes morales de droit privé	Mesure applicable seulement durant la crise sanitaire

### Relations publiques/administration

Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020	Prorogation des délais échus pendant la période sanitaire et adaptation des procédures pendant cette même période	Adaptation des procédures	Administrations publiques	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire
Ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020	Mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux (extension des pouvoirs habituels des exécutifs locaux pour engager, liquider et mandater des dépenses, par exemple pour procéder à des ajustements en matière de dépenses imprévues)	Adaptation des procédures et de périmètres de compétences	Collectivités territoriales	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire
Ordonnance n° 2020-347 du 27 mars 2020 et ordonnance n° 2020-1507 du 2 décembre 2020	Adaptation du droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives (délibération par voie dématérialisée et délégation de certaines compétences de l'organe délibérant de ces instances au profit de l'organe exécutif)	Adaptation des procédures et dématérialisation	Administrations publiques	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire

Ordonnance n° 2020-391 du 1 <sup>er</sup> avril 2020 et ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020	Mesures pour assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux (déroptions aux règles régissant les délégations aux exécutifs locaux ; assouplissement des modalités de réunion à distance des organes des collectivités territoriales et de leurs groupement ; allègement des modalités de consultations préalables à la prise de décisions des collectivités territoriales)	Adaptation des procédures et dématérialisation	Collectivités territoriales	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire, à l'exception du recours à la visioconférence qui a été pérennisé, sauf pour les conseils municipaux mais y compris pour les réunions des établissements publics de coopération intercommunale par l'article 170 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale
---	--	--	-----------------------------	---

Social				
	Prolongation de droits sociaux (allègement des conditions de recevabilité des demandes)	Adaptation des procédures	Citoyens et administrations publiques	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire
Ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 et ordonnance n° 2020-1553 du 9 décembre 2020	Adaptation des règles d'organisation et de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux (assouplissement des conditions d'autorisation, de fonctionnement et de financement de ces établissements et services, avec notamment l'accueil de publics ne relevant pas de leur autorisation, la possibilité d'aller jusqu'à 120% de la capacité maximale autorisée, l'admission de personnes en situation de handicap sans la décision préalable de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, la suppression de la durée maximale d'accueil annuelle de certaines structures, etc.)	Adaptation des procédures et pouvoir de différenciation	Administrations publiques et personnes morales de droit privé	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire L'inspection générale des affaires sociales, missionnée par la secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées, a rendu en mai 2021 un rapport dressant un bilan des mesures d'assouplissement mises en place lors de la crise sanitaire afin d'identifier celles qui devraient être pérennisées. La mise en œuvre de ses recommandations relevant d'une modification des autorisations délivrées est difficile à apprécier. Celles supposant une modification de la loi n'ont toutefois pas été reprises.
Ordonnance n° 2020-313 du 25 mars 2020 et ordonnance n° 2020-1553 du 9 décembre 2020				

Ordonnance n° 2020-389 du 1 <sup>er</sup> avril 2020 et ordonnance n° 2020-1441 du 25 novembre 2020	Mesures relatives aux instances représentatives du personnel (extension de la possibilité de recourir à la visioconférence pour la tenue des comités sociaux et économiques ; information concomitante et non préalable par l'employeur du comité social et économique en cas de mise en œuvre de mesures d'urgence pour adapter la durée du travail dans l'entreprise)	Adaptation des procédures et dématérialisation	Personnes morales de droit privé	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire
Ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020	Diverses dispositions sociales pour faire face à l'épidémie (possibilité pour les établissements de santé de procéder à toutes les dépenses nécessaires en dérogeant au caractère limitatif de certaines catégories de crédit ; dispense de certification des comptes pour les établissements de santé ; simplification des conditions d'extension des conventions collectives dans les établissements sociaux et médico-sociaux, etc.)	Adaptation des procédures	Administrations publiques et personnes morales de droit privé	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire
Décret n° 2020-446 du 18 avril 2020	Etablissement du certificat de décès (possibilité d'établir un certificat de décès pour les médecins retraités, les étudiants en cours de 3 <sup>e</sup> cycle des études de médecine ou par certains praticiens justifiant d'un diplôme étranger hors UE)	Extension des compétences	Citoyens	Mesures pérennes (articles R. 2213-1-1-1 et D. 2213-1-1-2 du CGCT)

Ordonnance n° 2020-507 du 3 mai 2020	Délais applicables pour la consultation et l'information du comité social et économique (raccourcissement des délais applicables dans le cadre de l'information et de la consultation du comité social et économique concernant les décisions de l'employeur ayant pour objet de faire face aux conséquences de la crise sanitaire)	Raccourcissement des délais	Personnes morales de droit privé	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire
Décret n° 2020-629 du 25 mai 2020	Fonctionnement des institutions de prévoyance (possibilité de recourir à la visioconférence et au vote électronique pour les conseils d'administration et assemblées générales des institutions de prévoyance)	Dématérialisation	Personnes morales de droit privé	Mesure pérennisée par le décret n° 2022-388 du 17 mars 2022 relatif au fonctionnement des mutuelles et unions et aux institutions de prévoyance
Ordonnance n° 2020-638 du 27 mai 2020	Diverses dispositions sociales pour faire face à l'épidémie (raccourcissement des délais applicables dans le cadre de l'information et de la consultation du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de La Poste)	Raccourcissement des délais	La Poste	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire
Décret n° 2020-1532 du 8 décembre 2020	Dispositions relatives aux régimes de retraite des avocats, des artistes-auteurs et des agents des collectivités locales (délégation du conseil d'administration de l'institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création au directeur de cet organisme pour l'attribution en urgence d'aides au titre de l'aide sociale)	Adaptation du périmètre de compétences	Personnes morales de droit privé	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire

Décret n° 2021-366 du 31 mars 2021	Adaptation des procédures budgétaires des établissements publics de santé et des établissements à but non lucratif dans le cadre de la crise sanitaire <i>(demandes d'autorisation d'emprunt supérieures à 12 mois assorties d'une note évaluant l'impact prévisionnel du projet d'emprunt sur l'équilibre financier de l'établissement en lieu et place d'un plan global de financement pluriannuel mis à jour)</i>	Adaptation des procédures	Administrations publiques et personnes morales de droit privé	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire
<b>Transport</b>				
Ordonnance n° 2020-1602 du 16 décembre 2020	Régulation des redevances aéroportuaires <i>(adaptation du champ de compétences de l'autorité de régulation des transports pour tenir compte de la chute temporaire du trafic aérien durant la crise sanitaire ; compétence pour les aéroports dont le trafic annuel a dépassé 5 millions de passagers au cours de l'une des cinq années précédentes, et non plus au titre de la seule dernière année)</i>	Adaptation du périmètre de compétences	Autorité de régulation et personnes morales de droit privé	Mesure pérenne prévue à l'article L. 6327-1 du code des transports

<b>Travail/emploi</b>				
Ordonnance n° 2020-310 du 25 mars 2020 et ordonnance n° 2020-1553 du 9 décembre 2020	Dispositions relatives aux assistants maternels et aux disponibilités d'accueil des jeunes enfants <i>(Augmentation du nombre maximal d'enfants qu'un assistant maternel est autorisé à accueillir ; substitution d'une obligation de déclaration à une obligation d'autorisation préalable du président du conseil départemental)</i> Mesures applicables en matière de congés payés, de durée du travail et de jours de repos <i>(possibilité pour l'employeur, par accord de branche ou d'entreprise, de déroger aux règles applicables en matière de durée du travail et de prise de congés payés, d'imposer la prise de congés payés ou de modifier les dates d'un congé déjà posé ; possibilité pour l'employeur de déroger aux règles d'ordre public en matière de durée maximale de travail et de durée de repos quotidien dans les entreprises des secteurs jugés essentiels à la vie économique et à la sûreté de la Nation)</i>	Adaptation des procédures et dérogation temporaire	Personnes morales de droit privé	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire
Ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020	Recours à l'activité partielle <i>(assouplissement de la procédure de dépôt des demandes d'activité partielle en permettant à l'employeur de recueillir l'avis du comité social et économique postérieurement à la demande adressée par l'administration ; possibilité d'adresser la demande à l'administration dans un délai de 30 jours à compter du placement des salariés en activité partielle, etc.)</i>	Dérogation temporaire	Personnes morales de droit privé	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire
Décret n° 2020-325 du 25 mars 2020		Adaptation des procédures	Personnes morales de droit privé	Mesures pérennes (articles R. 5122 et R. 5122-3 du code du travail)

Décret n° 2020-1740 du 29 décembre 2020	Dérogation temporaire à la règle de repos dominical pour les activités d'identification, d'orientation et d'accompagnement ainsi que la surveillance épidémiologique dans le cadre de la lutte contre la propagation de l'épidémie de covid-19 (extension aux services de « contact-tracing » de la dérogation au droit au repos dominical prévue à l'article L. 3132-12 du code du travail)	Dérogation temporaire	Administrations publiques	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire (liste des cas de dérogations possibles prévue aux articles R. 3132-5 à R. 3132-21-1 du code du travail)
Décret n° 2021-156 du 13 février 2021	Aménagement temporaire des dispositions du code du travail relatives aux locaux de restauration (possibilité de prévoir des emplacements de restauration supplémentaires ne comportant pas l'ensemble des équipements prévus par le code du travail lorsque la configuration du local de restauration d'entreprise ne permet pas de garantir le respect des règles de distanciation physique)	Dérogation temporaire	Personnes morales de droit privé	Mesures applicables seulement durant la crise sanitaire

## Annexe 5 – La juridiction administrative au service du *dernier kilomètre* : regards croisés des magistrats et des avocats

Pour les besoins de la présente étude, la section du rapport et des études du Conseil d'État a élaboré deux questionnaires qu'elle a adressés, pour le premier, aux magistrats de la juridiction administrative, pour le second, à l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation (ci-après « avocats aux conseils ») ainsi qu'au Conseil national des barreaux, lequel l'a diffusé à l'ensemble des barreaux. Les réponses collectées<sup>1052</sup> donnent une première photographie des regards croisés des juges et des avocats sur la justice administrative en tant que service public.

Il ressort des réponses à ces questionnaires que la justice administrative est regardée comme répondant globalement aux attentes des usagers mais que des points d'amélioration sont identifiés.

Magistrats et avocats convergent globalement dans leur appréciation du service rendu par la juridiction administrative aux usagers : 76% des magistrats estiment que la juridiction administrative répond aux attentes des usagers (17% de réponses « oui » et 69% de « plutôt oui »), tandis que 70% des avocats inscrits aux barreaux en ont une opinion satisfaisante (6% se considèrent très satisfaits, 64% plutôt satisfaits), tout comme 95% des avocats aux conseils (22% se considèrent très satisfaits ; 73% plutôt satisfaits).

### 1. Qu'attendent les avocats de la justice administrative ?

Tous convergent globalement pour indiquer, sans surprise, qu'ils attendent prioritairement de la juridiction administrative qu'elle assure le respect du droit par l'administration (71% des réponses pour les avocats ; 91% pour les avocats aux conseils) et la protection des droits et libertés (74% des réponses pour les avocats ; 82% pour les avocats aux conseils).

Ensuite, leurs points d'attention divergent légèrement : tandis que les avocats attendent dans leur majorité que la juridiction administrative juge rapidement (55% des réponses), fasse preuve d'une attitude d'écoute à l'égard des requérants (51% des réponses), prennent en compte l'intérêt général (45% des réponses) et fasse émerger des solutions face aux difficultés rencontrées par les requérants avec l'administration comme la médiation (32% des réponses), les avocats aux conseils attendent, pour leur part, qu'elle reconnaisse ses erreurs éventuelles en annulant ou en rectifiant une décision mal fondée ou erronée et les informe sur les procédures en cours (47% des réponses), juge rapidement les affaires (43%) ou encore fasse preuve d'une attitude d'écoute à l'égard des requérants (39% des réponses).

<sup>1052</sup> La section a collecté 77 questionnaires exploitables émanant de magistrats (dont 70% de magistrats en poste dans les tribunaux administratifs et 25% dans les cours administratives d'appel), 23 d'avocats aux Conseils et 31 d'avocats inscrits dans un barreau. Ces réponses ont fait l'objet d'un traitement anonyme.

Les magistrats identifient de leur côté plusieurs points d'amélioration susceptibles de répondre aux attentes des requérants : les délais de jugement au fond de certains types de contentieux (notamment en matière de fonction publique) et la prévisibilité des délais ; l'accessibilité et l'intelligibilité des décisions pour le public ; l'augmentation de la place de l'oralité pour éclairer le justiciable sur le sens des décisions.

## 2. Quelle appréciation les avocats ont-ils de la capacité de la juridiction administrative à répondre leurs attentes ?

La grande majorité des avocats ont globalement confiance dans sa capacité à protéger les droits et libertés (80% des avocats inscrits au barreau et même 96% pour les avocats aux conseils), à informer et expliquer les procédures (80% des avocats inscrits au barreau et même 86% pour les avocats aux conseils), à tenir compte de l'intérêt général dans ses décisions (78% pour les avocats) et à assurer le respect du droit par l'administration (66% des avocats).

Les avocats sont en revanche plus critiques sur la capacité de la juridiction administrative à juger rapidement les affaires (60% pas suffisamment satisfaisante, 24% plutôt satisfaisante, 16% satisfaisante). Leurs avis sont plus critiques sur sa capacité à accueillir et à prendre en charge les requérants (51% pas suffisamment satisfaisante, 23% plutôt satisfaisante, 26% satisfaisante) ainsi qu'à reconnaître ses erreurs en annulant ou rectifiant une décision (50% pas suffisamment satisfaisante, 36% plutôt satisfaisante et 14% satisfaisante).

## 3. Le regard des avocats sur la procédure devant la justice administrative, étape par étape

### *a. Avant l'introduction de l'instance*

Les avocats sont globalement plutôt satisfaits (pour les 2/3), voire très satisfaits (30%) des sites internet de la juridiction administrative, auxquels ils recourent en priorité pour s'informer sur son fonctionnement ou ses décisions.

Rares sont leurs clients à avoir eu recours à un centre départemental d'accès au droit ou autre point d'accès au droit avant de les saisir (17%).

Plus de la moitié (53%) des avocats considèrent que l'implantation géographique des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel permet de faciliter l'accès des requérants à la justice administrative.

Les conditions d'accueil téléphonique sont jugées globalement satisfaisantes (pour 88% des avocats et même 95% des avocats aux conseils). L'accueil physique donne, quant à lui, entière satisfaction, y compris pour les horaires d'ouverture au public, globalement adaptés aux attentes des avocats (80% des avocats).

### *b. L'introduction de l'instance*

- **Télé-recours** : la procédure de saisie de la juridiction administrative par Télé-recours est considérée par les avocats comme satisfaisante (86% se disent satisfaits ou très satisfaits). Une minorité d'entre eux a rencontré des difficultés dans l'usage de la plateforme (30% des avocats inscrits au barreau mais seulement 17% des avocats aux conseils), ces dernières étant généralement dues à des problèmes de volume des pièces à télécharger et de lenteur du téléchargement, d'indisponibilité momentanée de l'interface ou de mise à jour lors de la création de la cour administrative d'appel de Toulouse.

Les magistrats voient pour leur part dans Télérecours et Télérecours citoyen des outils de nature à faciliter l'accès au juge (cités dans 38% des réponses développées), tout en soulignant l'intérêt qu'ils n'aient pas été rendus obligatoires pour tous les justiciables (et notamment pour ceux ne maîtrisant pas l'informatique). Un bémol tiendrait toutefois à une inflation de la taille des dossiers où les pièces ne sont plus suffisamment triées.

- **Délais de saisine** : les requérants saisissent majoritairement suffisamment à temps leurs avocats pour leur permettre de préparer les dossiers (53% des réponses et même 86% pour les avocats aux conseils). Les saisines tardives s'expliquent souvent par le fait que les requérants n'ont pas compris les modalités de computation des délais ou ne savaient pas que la décision n'était plus contestable au-delà d'un certain délai.

- **Le recours à l'aide juridictionnelle** : internet constitue la principale source d'information des requérants en matière d'aide juridictionnelle (plus de la moitié des réponses), suivi de l'information donnée par les avocats eux-mêmes (38%), les associations (28% des réponses) et les personnels de la juridiction (20% des réponses et même 35% pour les avocats aux conseils). Les brochures et l'affichage disponibles dans les juridictions jouent assez peu dans l'information des requérants (moins d'une réponse sur dix).

Parmi les clients ayant fait une demande d'aide juridictionnelle, une minorité a bénéficié d'une assistance des services de la juridiction (28% des réponses). Les usagers sont globalement critiques sur le formulaire de demande d'aide juridictionnelle puisque 72% le considèrent plutôt long à remplir.

Les délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle sont jugés trop longs par les avocats inscrits au barreau (60% des avocats mais seulement 20% pour les avocats aux conseils).

### *c. La procédure devant la juridiction*

**La qualité des contacts** : elle est jugée satisfaisante avec le greffe dans l'immense majorité des cas (87%) et s'avère plus mitigée s'agissant des magistrats rapporteurs (39% des avocats mais 69% des avocats aux conseils), 32% des avocats regrettant de ne pas en avoir du tout.

**Le déroulé de l'instruction** : les délais donnés aux avocats pour produire les mémoires sont jugés satisfaisants par les avocats (74% des réponses). En revanche,



le délai des procédures est ressenti comme trop long par les avocats inscrits aux barreaux (64% contre seulement 26% pour les avocats aux conseils).

La majorité des avocats estiment que l'instruction se déroule de manière transparente (61% des réponses).

Les conditions de convocation à l'audience sont globalement jugées satisfaisantes (84% des réponses des avocats mais seulement 57% s'agissant des avocats aux conseils).

**La qualité des débats à l'audience** : pour la majorité des répondants, les juges sont globalement à l'écoute des parties (61% des avocats et même 87% des avocats aux conseils).

#### ***d. La décision***

La grande majorité des avocats ayant répondu considère que la décision intervient dans un délai satisfaisant après la fin de la procédure (90% des avocats).

Les avocats émettent des avis partagés sur le caractère compréhensible des décisions par leurs clients (vocabulaire jugé plutôt difficile par 52% des avocats). En dépit d'un satisfecit donné à la structure des décisions (77% des répondants l'estiment claire), leur lecture ne permet pas toujours aux requérants de comprendre la solution retenue par le juge (48% des réponses en ce sens parmi les avocats mais seulement 22% pour les avocats aux conseils).

Le montant des sommes allouées par le juge au titre des frais irrépétibles (article L. 761-1 du CJA) est regardé majoritairement comme insuffisant (pour 77% des avocats).

#### ***e. Après la décision***

En toute logique, les requérants sont satisfaits des décisions qui leur sont favorables. Toutefois, les délais dans lesquels l'administration se conforme à la décision du juge sont jugés plutôt longs, voire très longs (71% des réponses des avocats mais seulement 39% pour les avocats aux conseils) et les mesures d'injonction et d'astreinte ne seraient pas suffisamment efficaces pour une majorité d'avocats (52%) alors que, au contraire, les avocats aux conseils les estiment efficaces à 82%.

Les avocats ayant recours à la procédure spécifique de l'exécution l'estiment majoritairement plutôt simple (92%) et efficace (83%).

#### ***f. La médiation***

En cas de recours à la médiation, une majorité des avocats se déclarent satisfaits (65% des avocats).

## **Annexe 6 – Exemples de visuels pour faciliter la compréhension des normes**

- JoRf du 10 juillet 1990, p. 8141-8143
- JoRf du 5 janvier 1991, p. 256-257
- JoRf du 17 juillet 1991, p. 9384 et svtes (extraits)







256 JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE 5 janvier 1991

**MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

**Décret n° 90-1281 du 31 décembre 1990 portant publication de la convention de délimitation maritime entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Îles Salomon (ensemble une annexe), signée à Honiara le 12 novembre 1990 (1)**

NOR : MAE200090D

Le Président de la République,  
Sur le rapport du Premier ministre et du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères,  
Vu les articles 52 à 55 de la Constitution ;  
Vu le décret n° 53-192 du 14 mars 1953 modifié relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France,

Décrète :

Art. 1<sup>er</sup>. - La convention de délimitation maritime entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Îles Salomon (ensemble une annexe), signée à Honiara le 12 novembre 1990, sera publiée au Journal officiel de la République française.

Art. 2. - Le Premier ministre et le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 31 décembre 1990.

FRANÇOIS MITTERRAND

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,  
MICHEL Rocard

Le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères,  
ROLAND DUMAS

(1) Le présent décret est entré en vigueur le 12 novembre 1990.

**CONVENTION**

**DE DÉLIMITATION MARITIME ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ET LE GOUVERNEMENT DES ÎLES SALOMON (ENSEMBLE UNE ANNEXE)**

Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Îles Salomon,  
Desireux de renforcer les relations de bon voisinage et d'amitié entre les deux États ;  
Considérant de la nécessité de délimiter de façon précise et équitable les espaces maritimes dans lesquels les deux États exercent respectivement des droits souverains ;  
Se fondant sur les règles et les principes de droit international en la matière, tels qu'ils sont énoncés dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982,  
sont convenus de ce qui suit :

**Article 1<sup>er</sup>**

1. La ligne de délimitation des espaces maritimes situés entre la République française et les Îles Salomon est la ligne constituée par des arcs de cercles joignant les points ci-après définis par leurs coordonnées :

	LATITUDE SUD	LONGITUDE EST
Point 22	15° 44' 00"	160° 40' 30"
Point 24	15° 27' 00"	160° 14' 30"
Point 25	15° 17' 00"	160° 19' 30"
Point 26 a	14° 52' 00"	160° 10'

2. Cette ligne se trouve respectivement à égale distance entre la République française, au large de territoires de la Nouvelle-Calédonie, et les Îles Salomon.

3. Les coordonnées géographiques des points identifiés ci-dessus sont exprimées dans le système géodésique mondial WGS 84 (World Geodetic System 1984).

4. La ligne ainsi définie est représentée sur la carte annexée à la présente Convention.

**Article 2**

La ligne définie à l'article 1<sup>er</sup> de la présente Convention constitue la limite maritime entre les espaces visés audit article sur laquelle les Parties contractantes exercent en souveraineté conformément au droit international des droits souverains ou une juridiction quelconque.

**Article 3**

Tout différend qui pourrait s'élever entre les Parties sur l'interprétation ou l'application de la présente Convention sera résolu par des moyens pacifiques, conformément au droit international.

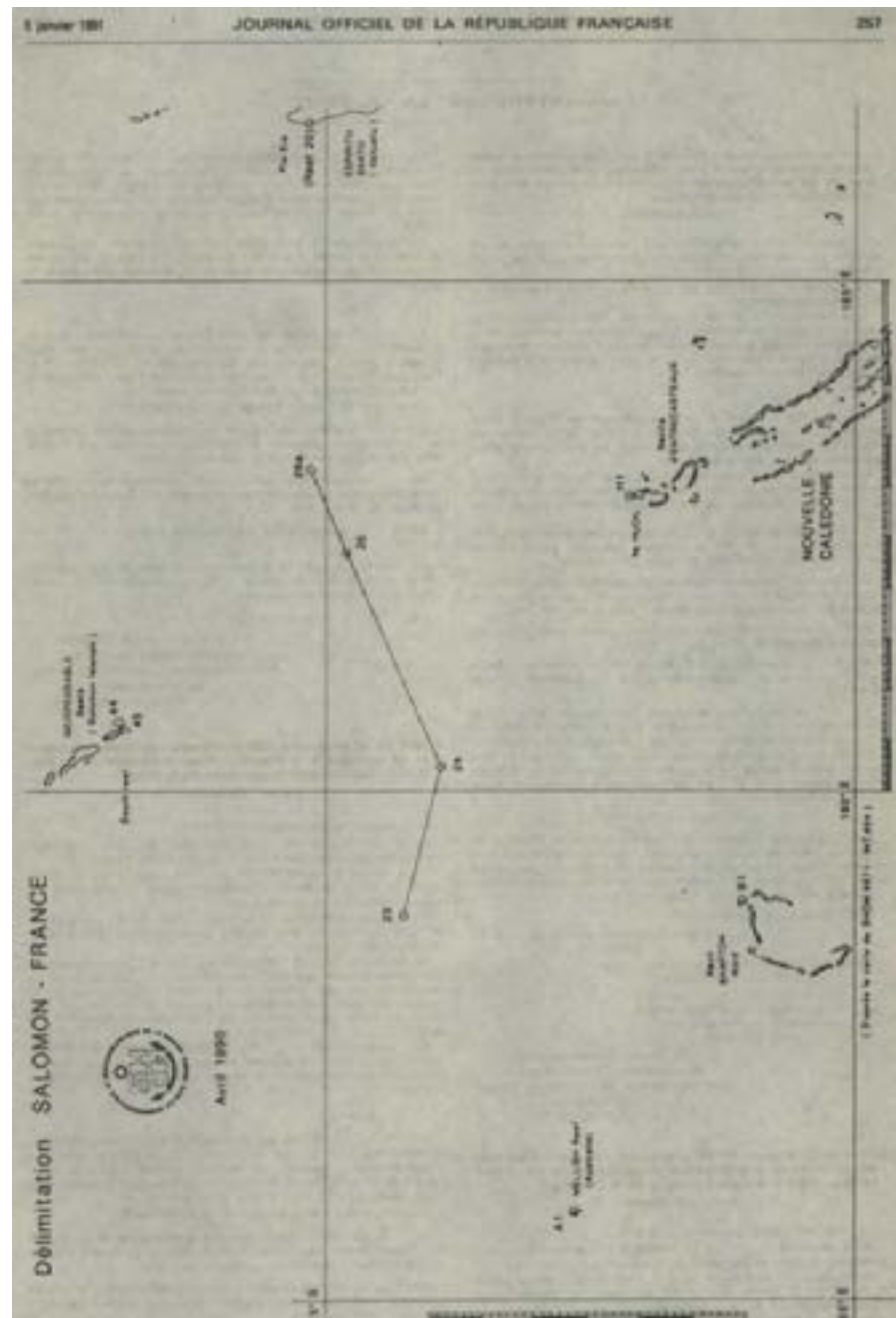
**Article 4**

La présente Convention entre en vigueur à la date de signature.  
En foi de quoi les soussignés, dûment autorisés à cet effet par leur Gouvernement respectif, ont signé la présente Convention et y ont apposé leur sceau.

Fait à Honiara le 12 novembre 1990, en deux exemplaires originaux, chacun en langues française et anglaise, les deux textes faisant également foi.

Pour le Gouvernement  
de la République française :  
**CLAUDE MAYNOT**

Pour le Gouvernement  
des Îles Salomon :  
**SIR PETER KENIGOREA**



**MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT,  
DU LOGEMENT, DES TRANSPORTS ET DE L'ESPACE**

**Décret n° 91-880 du 11 juillet 1991 modifiant les annexes I et II à la section I du chapitre 1<sup>er</sup> du titre III du livre 1<sup>er</sup> de la troisième partie du code de l'aviation civile (art. D. 131-1 à D. 131-10) relatives aux règles de l'air et aux services de la circulation aérienne**

NOR : F04A9812D

4. Signaux pour la circulation d'aéronefs

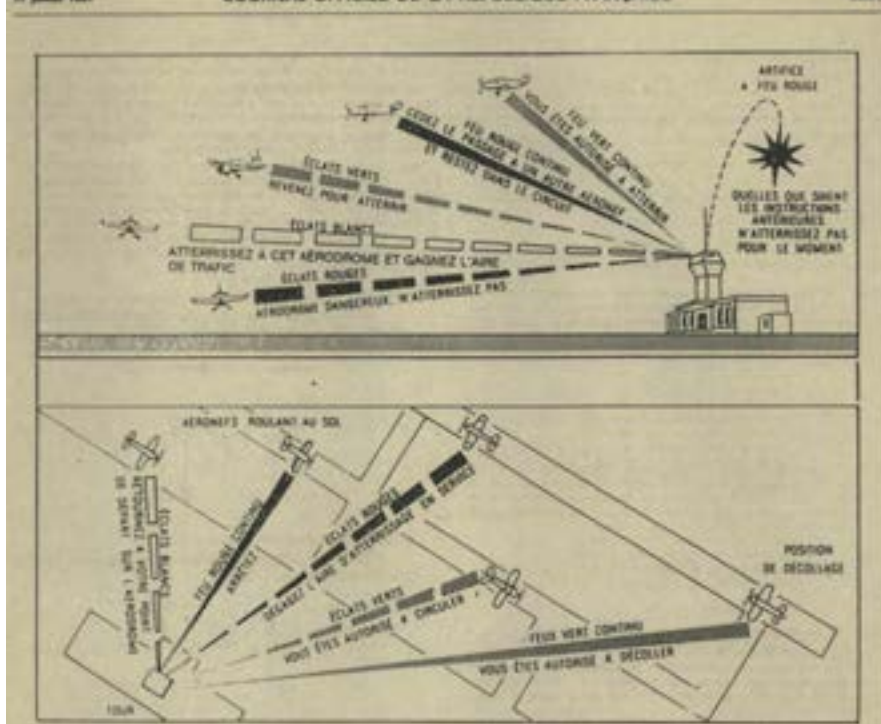
4.1. Signaux lumineux et pyrotechniques

4.1.1. Instructions.

SIGNAUX LUMINEUX	SIGNAUX ADRESSÉS PAR LE CONTRÔLE D'AÉRODROME	
	À des aéronefs en sol	À des aéronefs au sol
Feu vert continu.	Vous êtes autorisé à atterrir.	Vous êtes autorisé à décoller.
Feu rouge continu.	Cédez le passage à un autre aéronef et restez dans le circuit.	Arrêtez.
Série d'éclats verts.	Revenez pour atterrir (*).	Vous êtes autorisé à circuler.
Série d'éclats rouges.	Aérodrome dangereux, n'atterrissez pas.	Dégagez l'aire d'atterrissage en service.
Série d'éclats blancs.	Atterrissez à cet aéroport et gagnez l'aire de trafic (*).	Retournez à votre point de départ sur l'aérodrome.
Artifice à feu rouge.	Quelles que soient les instructions antérieures, n'atterrissez pas pour le moment.	

(\*). La distance d'attente et la distance de circuit seront communiquées en temps utile.

17 juillet 1991 JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE 8309



# Table des matières

- LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES ACRONYMES .....7
- AVANT-PROPOS .....9
- SYNTHÈSE – L'USAGER DU PREMIER AU DERNIER KILOMÈTRE DE L'ACTION PUBLIQUE : UN ENJEU D'EFFICACITÉ ET UNE EXIGENCE DÉMOCRATIQUE ..13
- INTRODUCTION .....29
- 1. La notion de *dernier kilomètre* révèle un fossé qui s'est creusé entre l'action publique et les usagers ..... 35
  - 1.1. Des usagers qui ont changé dans leurs rapports avec l'administration ces dernières décennies ..... 35
    - 1.1.1. De l'usager du service public aux usagers bénéficiaires des politiques publiques ..... 35
    - 1.1.2. L'effort de prise en compte des attentes des usagers : outil de la modernisation de l'action publique ..... 40
    - 1.1.3. Les attentes des usagers aujourd'hui ..... 43
      - a. Des attentes bien identifiées ..... 43
        - L'expression des représentants et collectifs d'usagers ..... 43
        - Les consultations publiques ..... 45
        - Les sondages et enquêtes de satisfaction sur les services publics ..... 48
        - Le contentieux, reflet de certaines pathologies de l'action publique ..... 49
      - b. L'importance des attentes non exprimées ..... 52
  - 1.2. Un appareil administratif qui a connu des transformations profondes souvent au détriment de sa relation avec l'utilisateur ..... 55
    - 1.2.1. Le paysage de l'action administrative a changé ..... 55
      - a. Plusieurs facteurs exogènes ont pesé sur les conditions de mise en œuvre de l'action publique ..... 56
        - La massification du recours à certains dispositifs publics ..... 56
        - Le double phénomène de métropolisation et de périurbanisation de la population française ..... 58
        - Le changement du rapport des Français avec le travail ..... 61
      - b. L'impact des réformes structurelles des années 1980-1990 sur les modalités de délivrance du dernier kilomètre ..... 63
        - La décentralisation ..... 63
        - L'ouverture à la concurrence de certains services publics ..... 67
      - c. L'État et les collectivités publiques ne sont plus les seuls acteurs du dernier kilomètre ..... 69



1.2.2. En se modernisant, l'administration s'est aussi éloignée de certains usagers .	74
a. Forces et faiblesses de la numérisation de l'action publique.....	74
• Pour la majorité des usagers, la réponse à une attente forte. ....	76
• Pour une minorité d'usagers, le risque de fausses promesses, voire d'exclusion. ....	80
b. Les limites de « l'État stratège » et de la rationalisation des administrations territoriales.....	99
• Un État stratège qui « n'a pas trouvé le [bon] cap » .....	99
• Les limites de la rationalisation des administrations territoriales.....	103
1.2.3. Une action administrative qui fait trop souvent peser sa complexité sur l'utilisateur .....	114
a. Les effets de l'emballage normatif .....	114
• Le constat : malgré les progrès réalisés, une production normative forte.....	114
• Des causes connues .....	117
• Les conséquences de cette « hyper-normativité » sur le dernier kilomètre...	121
b. Un appareil administratif qui fait trop facilement reposer le poids de la complexité sur les usagers .....	132
1.2.4. Les effets mitigés des outils de la nouvelle gestion publique sur le dernier kilomètre de l'action publique.....	145
a. Améliorer l'efficacité de l'action publique : une impérieuse nécessité .....	145
• La recherche d'un pilotage par la performance .....	145
• Les promesses partiellement tenues de la LOLF.....	147
• Mesures de la performance : la recherche du bon dosage.....	151
b. Améliorer l'efficacité de l'action publique : maîtriser les coûts sans perdre de vue l'objectif du dernier kilomètre .....	153
1.3. Une crise de confiance dans l'action publique .....	161
1.3.1. Cette crise de confiance est multiple.....	161
a. Des agents et acteurs publics engagés mais qui s'essouffent .....	161
• Des institutions en crise.....	161
• Des acteurs du dernier kilomètre en proie au doute .....	173
b. Un enjeu démocratique .....	176
1.3.2. Une prise de conscience .....	181

## 2. L'urgence de mettre effectivement les usagers au cœur de l'action publique .....191

2.1. Assurer l'accès par une plus grande proximité.....	192
2.1.1. Accueillir et accompagner .....	192
a. Assurer l'accès de tous les usagers aux politiques et aux services publics .....	192
• Diversifier les canaux d'accès aux services publics .....	192
• Garantir aux usagers un accès au service public dans des délais raisonnables.....	194
• Conforter la qualité de l'accueil et du service .....	197
b. Accompagner les publics qui en ont le plus besoin .....	200
• Accompagner les plus fragiles et les plus éloignés du numérique.....	201
• Accompagner les petites entreprises.....	208
• Accompagner les territoires les plus fragiles .....	210

2.1.2. Délivrer des messages compréhensibles par tous.....	212
• Poursuivre l'effort de simplification du langage administratif pour être compréhensible de tous .....	212
• Communiquer pour être compris des usagers .....	216
2.1.3. Développer le « aller vers », voire le « aller chez » .....	217
• Développer des points relais performants et veiller à leur accessibilité.....	218
• Se rapprocher des usagers là où ils vivent .....	223
2.2. Penser le dernier kilomètre dès le premier .....	233
2.2.1. Concevoir les politiques publiques avec les usagers et les acteurs publics ....	233
a. Partir des besoins des usagers .....	234
• Ecouter.....	234
• Recueillir la parole des usagers et faire émerger des questions communes ..	240
• Prendre le temps d'analyser les besoins des usagers .....	241
b. Construire les politiques publiques avec les usagers et les acteurs publics, et notamment les collectivités territoriales.....	243
• S'appuyer sur les usagers et les faire participer à l'élaboration des politiques publiques.....	244
• Construire les politiques publiques avec les acteurs chargés de leur mise en œuvre et les agents au contact direct des usagers.....	246
2.2.2. Ne pas faire peser la complexité administrative sur les usagers .....	249
a. Simplifier la vie des usagers .....	249
b. Tirer les enseignements de l'expérience de la covid-19 .....	263
• Des retours d'expériences formalisés trop peu nombreux mais beaucoup d'enseignements à tirer de la crise .....	263
• Examen de la production normative durant la crise sanitaire et suites à lui donner.....	266
c. La juridiction administrative est, elle aussi, concernée par le souci du dernier kilomètre .....	271
2.2.3. Doter les politiques publiques des moyens nécessaires et prendre en compte d'emblée les questions d'« intendance » .....	274
• Se doter des moyens proportionnés aux objectifs et davantage intégrer les questions de faisabilité au stade de la préparation des réformes .....	275
• Se donner le temps de l'action publique .....	282
• Ne pas négliger les enjeux de maintenance .....	284
2.3. Faire confiance .....	286
2.3.1. Faire le dernier kilomètre avec tous les acteurs et agents publics .....	286
a. Valoriser et donner aux agents publics les moyens de contribuer à la réussite du dernier kilomètre de l'action publique .....	287
b. Miser sur les relais légitimes .....	293
• Elus, associations, préfets .....	294
• Médiateurs et usagers-pairs .....	296
• Acteurs de la société civile.....	299
2.3.2. Rendre chacun acteur de ce changement .....	300
a. Pratiquer la subsidiarité .....	300
• Donner du sens à l'action publique et faire des choix .....	301
• Modifier notre façon d'élaborer les normes .....	302
• Laisser de la souplesse et des marges de manœuvre aux acteurs de terrain .	305
• Agir à la bonne échelle.....	306
• Favoriser le recours à l'expérimentation .....	307
• Développer des contrôles <i>ex post</i> pour nourrir la confiance .....	310



b. Passer d'une logique du « mistigri » à une culture de la coopération .....	311
• Créer les conditions d'une culture de la coopération dans et entre les organisations .....	311
• Fonder les approches partenariales sur des diagnostics partagés.....	314
• Préférer les logiques de guichet unique ou intégré aux débats sur la gouvernance.....	316
• Assumer une approche partenariale de la décentralisation .....	317
c. Mettre le service au cœur du pilotage de l'action publique .....	318
• Repenser les outils du management public.....	318
• Valoriser les approches innovantes et créatives au service des usagers et des territoires .....	319
• Assumer une culture du résultat tournée vers les usagers.....	322
• Evaluer et ajuster les politiques publiques au fil de l'eau .....	323
• Rendre compte aux citoyens.....	323
■ <b>CONCLUSION</b> .....	<b>329</b>
■ <b>LISTE DES PROPOSITIONS DE L'ÉTUDE</b> .....	<b>331</b>
■ <b>LISTE DES ENCADRÉS, CARTES, GRAPHIQUES ET TABLEAUX</b> .....	<b>337</b>
■ <b>CYCLE DE CONFÉRENCES DU CONSEIL D'ÉTAT</b>	
<b><i>SUR LE DERNIER KILOMÈTRE DES POLITIQUES PUBLIQUES</i></b> .....	<b>341</b>
Discours introductif du cycle de conférences	
<i>sur le dernier kilomètre des politiques publiques</i> .....	341
Programme des conférences .....	351
■ <b>ANNEXES</b> .....	<b>353</b>
Annexe 1 : Liste des auditions et déplacements.....	355
Annexe 2 – Groupe de contact et comité d'orientation de l'étude annuelle .....	376
Annexe 3 – Note du Centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État sur le dernier kilomètre et les marges admissibles au regard du principe d'égalité .....	379
Annexe 4 – Synthèse des mesures de simplification prises dans le contexte de la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19 (analyse basée sur la production normative examinée par le Conseil d'État durant la période) .....	392
Annexe 5 – La juridiction administration au service du <i>dernier kilomètre</i> : regards croisés des magistrats et des avocats .....	409
Annexe 6 – Exemples de visuels pour faciliter la compréhension des normes.....	423

